

Санкт-Петербургский государственный университет

Максим Михайлович БУРАНОВ

Выпускная квалификационная работа

**САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК АРЕНЫ ПУБЛИЧНОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА (НА ПРИМЕРЕ
СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ)**

Направление 41.04.04 «Политология»

Основная образовательная программа магистратуры «Политология»

Организация отношений с органами государственной власти

Научный руководитель:

Кандидат политических наук

Доцент, кафедра Политического
управления

Александр Сергеевич ШЕРСТОБИТОВ

Рецензент:

Кандидат политических наук

Старший преподаватель, Кафедра
социально-политических
теорий

Александр Альбертович ФРОЛОВ

Санкт-Петербург

2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ, УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ.....	7
1.1 Институт саморегулируемых организаций в контексте российской публичной политики	7
1.2 Теоретические подходы к изучению саморегулируемых организаций как политического института	17
1.3 Концепция координационного государства и саморегулируемые организации как механизм вовлечения в публичность.....	26
ГЛАВА 2. САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА: АРЕНА ПУБЛИЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И КООРДИНАЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ.....	33
2.1 Саморегулируемые организации в строительной отрасли Санкт- Петербурга: методика исследования.....	33
2.2 Зонтичная модель управления строительной отраслью	39
2.3 Воспроизводство зонтичной модели управления в саморегулируемой организации «Объединенные разработчики проектной документации»	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	67
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	71

ВВЕДЕНИЕ

Построение эффективной системы государственного управления является одной из самых актуальных проблем в современной России. После распада Советского Союза и перехода от плановой экономики к рыночной, у российского государства появилась задача построения новых институтов управления, которые были бы эффективны в новых условиях.

На протяжении последних 27 лет мы можем наблюдать, как российское государство постепенно пытается заменить старые советские механизмы управления на новые. За пример, как правило, берется опыт передовых стран Запада, институты которых уже доказали свою эффективность. Однако нельзя определить точно, какую модель пытаются построить российские политики. Исходя из конкретной сферы государственного управления, применяются модели разных стран, наиболее подходящие под конкретные российские условия.

Так, в 2008 году был принят закон, регламентирующий создание саморегулируемых организаций (СРО). Система саморегулируемых организаций попыталась выстроить новый механизм взаимодействия между властью и бизнесом, разгружая государственный аппарат и передавая бизнесу часть полномочий по регулированию своей отрасли. Данные изменения проходили в общем ключе административных реформ 2003 – 2010 гг., которые попытались изменить систему государственного управления в России и сделать её более гибкой по отношению к изменениям внешней среды. Введение системы саморегулирования можно рассматривать как завершающий этап этих реформ, в результате которых должен был произойти отход от иерархии и жесткого администрирования в отношениях между властью и обществом, которые заменялись сотрудничеством и диалогом в области разработки государственных политико управленческих решений.

Подобные изменения в системе управления обществом проходили в общем ключе новых теоретических подходов к государственному управлению, которые нашли свое отражение в концепции governance, теории координационного государства и концепции вовлечения в публичность. Согласно ним, прежняя система государственного управления, базировавшаяся на жестких регламентах, иерархии и детализированных указах правительства, уходит на второй план. В новой системе важную роль играет диалог между властью, гражданским обществом и бизнесом, который направлен на выработку политико-управленческих решений с целью достижения общего блага при соблюдении интересов всех сторон. Диалог между властью и обществом приобретает дискуссионный характер, открытый для включения в него новых субъектов. Происходит расширение публичной сферы, в которую включаются новые субъекты гражданского общества и бизнеса, происходит процесс вовлечения населения в публичность. Отношения между властью и обществом начинают базироваться на горизонтальных связях и приобретают вид сетевых структур.

Об этих новых подходах к государственному управлению пишут российские политологи – Сморгунов Л.В., Шерстобитов А.С., Кулакова Т.А., Волкова А.В.. Данная работа так же будет посвящена исследованию саморегулируемых организаций сквозь призму теории координационного государства и концепции вовлечения в публичность и будет опираться на работы этих авторов.

Согласно Федеральному закону "О саморегулируемых организациях" от 01.12.2007 N 315-ФЗ на саморегулируемые организации возлагаются функции по разработке требований к компаниям, работающим в подконтрольной им отрасли производства товаров или услуг, по контролю над исполнением этих требований и функции по представительству интересов своих членов. Таким образом, мы видим, что государство возлагает часть своих функций на бизнес,

перекладывая на него и часть социальной ответственности, и создает новую площадку для взаимодействия бизнеса и власти.

На сегодняшний день система саморегулирования продолжает развиваться – она начинает применяться в новых отраслях производства, совершенствуется законодательная база деятельности саморегулируемых организаций. В российской науке тема саморегулирования так же набирает популярность. Костин Р.А., Рочева Я.С., Шишкина Е.В. проводили социологический анализ эффективности деятельности СРО, в рамках которого изучали уровень удовлетворенности компаний деятельностью их саморегулируемых организаций. О проблемах функционирования саморегулирования писали такие авторы, как Зинченко С.А., Галов В.В., Орлова Л.В., Кузин Н.Я., Ежова Н.А.

Однако за 10 лет существования этого института не было проведено ни одного исследования, направленного на изучение СРО как нового механизма публичной политики, который призван вовлекать бизнес в процесс разработки политико-управленческих решений. На данный момент нет работ, которые бы отражали характер взаимодействия между органами государственной власти и саморегулируемыми организациями и отвечали бы на вопросы – допускаются ли СРО к процессу разработки государственных решений, и насколько открытым является этот процесс. Именно поэтому эта работа будет посвящена поиску ответов на следующие исследовательские вопросы:

1. Выполняют ли саморегулируемые организации функции по аккумуляции интересов бизнеса и донесения их до органов государственной власти?
2. Участвуют ли саморегулируемые организации в процессе разработки политико-управленческих решений?
3. Какие модели публичного взаимодействия власти и бизнеса реализуются в рамках системы саморегулирования?

Цель данного исследования - определение роли саморегулируемых организаций во взаимодействии бизнеса и власти: являются ли они механизмом вовлечения бизнеса в публичность или только транслируют принятые органами государственной власти решения.

Для достижения этой цели необходимо выполнить следующие **задачи**:

- Определение моделей публичного взаимодействия бизнеса и власти, применимых в рамках системы саморегулирования;
- Определение критериев координационного государства и вовлечения в публичность;
- Построение аналитической модели взаимодействия бизнеса и власти, реализуемой в системе саморегулирования строительной сферы;
- Оценка саморегулируемых организаций как института координационного государства и механизма вовлечения в публичность;

Объектом исследования этой работы является система саморегулирования в строительной сфере Санкт-Петербурга.

Предметом исследования являются механизмы вовлечения бизнеса в процесс принятия политико-управленческих решений, реализуемые в рамках саморегулируемых организаций.

Гипотезы работы:

1. СРО как арены публичного взаимодействия выступают механизмом представительства интересов бизнеса в органах государственной власти;
2. СРО как арены публичного взаимодействия выступают механизмом вовлечения бизнеса в обсуждение стратегий органов государственной власти;

ГЛАВА 1. ПРАВОВОЕ, УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИНСТИТУТА САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

1.1 Институт саморегулируемых организаций в контексте российской публичной политики

С 2008 года в России действует новый институт публичной политики - саморегулируемые организации. Недавно этому институту исполнилось 10 лет, однако он до сих пор остается в тени современной российской политики. С ним знакомы либо компании, которые задействованы в его работе, либо немногочисленные ученые, которые занимаются его исследованием и посвящают ему научные статьи. Однако такое пониженное внимание к этой структуре кажется несправедливым - как отмечают Таранов А.С. и Политикова Н.А., на 2015 год система саморегулирования с обязательным членством стала применяться в 9 видах профессиональной деятельности¹, таких как:

- 1) строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов капитального строительства;
- 2) инженерные изыскания;
- 3) подготовка проектной документации;
- 4) теплоснабжение;
- 5) арбитражные управляющие;
- 6) оценочная деятельность;
- 7) аудиторская деятельность;
- 8) кредитная кооперация;
- 9) синергоаудит;

¹ Таранов А.С., Политикова Н.А. Саморегулируемые организации в малом и среднем бизнесе // Социально-экономические проблемы развития малого и среднего бизнеса: сборник научных трудов. Курган: Изд-во Курганского государственного университета, 2015. С. 63.

При этом в этот список не включены те сферы, в которых система саморегулирования применяется на выборочной основе. В 2017 году появилась новость, что крупнейшие российские компании одной из самых быстроразвивающихся отраслей - операторы связи и интернет-компании - намерены объединиться в СРО по Big Data².

Тем не менее, рост применения данного механизма публичной политики не сопровождается ростом исследовательского интереса к этой теме как со стороны научного сообщества, так и со стороны журналистики. На данный момент ощущается недостаток аналитического материала, позволяющего судить об эффективности или неэффективности этого института, наличие которого помогло бы давать рекомендации по его совершенствованию либо делать выводы о его негативной роли в современной российской практике.

В рамках этой работы саморегулируемые организации будут рассмотрены как «публичные арены», в рамках которых происходит процесс определения социальных проблем и формирования повестки дня. В результате определения актуальных проблем должна происходить агрегация и артикуляция интересов участников объединений, с целью формирования повестки дня в органах государственной власти и влияния на принимаемые в них политико-управленческие решения.

Согласно мнению американских исследователей Хилгартнера и Боска процесс определения общественных проблем происходит не в неопределенном пространстве общества или общественного мнения, а в рамках публичных институтов – «арен», где проблемы впервые выражаются, проходят процесс обсуждения, конкурируют между собой и набирают актуальность.³ К таким публичным аренам они относят не только средства массовой информации, но

² Трунина. А. Российские операторы объединятся для диалога с государством по big data [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[//www.rbc.ru/technology_and_media/03/04/2017/58e19acf9a7947b1a23c2c62](http://www.rbc.ru/technology_and_media/03/04/2017/58e19acf9a7947b1a23c2c62) Загл. с экрана. (03.04.2017).

³ Хилгартнер С., Боск Ч. Рост и упадок социальных проблем: концепция публичных арен // Социальная реальность. Журнал социологических наблюдений и сообщений. – 2008. – № 2. – С. 73-94.

органы государственной власти, общественные объединения, профессиональные общества и др. Следовательно, саморегулируемые организации мы также можем рассматривать как публичные арены, в рамках которых происходит процесс выявления проблем бизнеса, их агрегация и артикуляция.

В России деятельность СРО регулируется Федеральным законом №315 “О саморегулируемых организациях”, который был принят 1 декабря 2007 года. Согласно ему под саморегулируемой организацией понимается некоммерческая организация, которая объединяет субъектов предпринимательской деятельности либо субъектов профессиональной деятельности. При этом объединение происходит на основании единства сферы производства товаров или услуг либо рынка произведенных товаров или услуг. В определении, которое дается в федеральном законе, прописана основная цель работы саморегулируемых организаций - это установление общих стандартов и правил профессиональной деятельности членов объединения и контроль над их исполнением.

Если раньше субъекты предпринимательской деятельности - компании или индивидуальные предприниматели - могли осуществлять свою работу только при получении лицензии или разрешения от полномочных органов государственной власти, то теперь у них появилась возможность осуществлять свою деятельность на основании своего членства в соответствующей саморегулируемой организации. При этом у компаний остается выбор - либо переходить на новую систему, либо продолжать работать по лицензии. В случае, когда компания решает перейти на систему саморегулирования, то она может выбрать наиболее подходящее для нее объединение, либо стать учредителем нового. Законодательно регламентируется минимальное количество членов СРО - не менее двадцати пяти субъектов предпринимательской деятельности, либо не менее ста участников, если

саморегулирование касается субъектов профессиональной деятельности. В ряде отраслей применяются другие нормы по минимальному количеству участников, так, например, в сфере строительства и реконструкции объектов капитального строительства минимальное количество - сто субъектов, в сфере инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования - пятьдесят субъектов.

Саморегулируемые организации разрабатывают нормы и правила осуществления предпринимательской или профессиональной деятельности, которые распространяются на всех участников объединения. В разных СРО могут действовать разные стандарты и правила, в зависимости от представления участников объединения о “правильной” работе компаний отрасли, однако все саморегулируемые организации при своем нормотворчестве должны опираться на федеральные законы и не должны им противоречить. По этой причине саморегулируемые организации могут лишь вводить дополнительные требования к работе компаний, но не ослаблять их.

В зависимости от отрасли деятельности компаний у СРО остается различное пространство для разработки требований и норм, предъявляемых к компаниям. В традиционных сферах, где нормативная база достаточно разработана на уровне федеральных властей, у саморегулируемых организаций остается меньше возможностей по развитию нормативной базы или по её изменению в случае, когда меняются внешние условия. В таких областях система саморегулирования является менее гибкой по отношению к тем отраслям, где ещё нет проработанной законодательной базы. К таким отраслям можно отнести деятельность информационных компаний, работающих в сети Интернет, инновационную деятельность.

На данный момент система саморегулирования применяется скорее в традиционных областях - строительство, инженерные изыскания, коммунальное хозяйство, финансовая деятельность и др. Поэтому основными

их функциями можно назвать: 1) разработку условий членства компаний; 2) контроль над их деятельностью; 3) применение мер дисциплинарной ответственности, в случае нарушения компаниями существующих стандартов и правил СРО. В этих областях происходит смещение фокуса работы саморегулируемых организаций с разработки новых стандартов и требований работы компаний, к контролю за уже существующими нормами.

Помимо регулирования профессиональной деятельности компаний на СРО возлагаются и другие функции. Согласно Статье 6 федерального закона “О саморегулируемых организациях”, саморегулируемые организации могут представлять интересы своих членов перед органами государственной власти федерального уровня, регионального уровня и органами местного самоуправления. Наличие такой возможности должно дополнительно мотивировать компании к участию в общих делах этого института. Если при реализации функций по регулированию профессиональной деятельности компаний и разработке стандартов и норм у этих объединений не остается пространства, для заметного изменения работы отрасли, что должно служить демотивирующим фактором для развития вовлеченности компаний в деятельность этой структуры, то наличие возможности повлиять через этот институт на государственные и муниципальные органы власти должно приводить к обратному результату.

Согласно этой же статье саморегулируемые организации имеют право:

- оспаривать любые акты, решения или действия органы власти любого уровня, которые нарушают права или законные интересы саморегулируемой организации или её членов;
- запрашивать в органах власти информацию, необходимую для выполнения СРО возложенных на неё функций;
- участвовать в обсуждении, как федеральных законов, так и любых других нормативно-правовых актов, а также направлять в органы

власти заключения о проводимых СРО независимых экспертиз проектов нормативно-правовых актов;

- вносить на рассмотрение органов государственной власти и органов местного самоуправления предложения по вопросам формирования и реализации политики в отношении предмета саморегулирования;

Далее в п. 4 ст. 6 указывается, что наряду с перечисленными правами СРО обладает и другими правами, если их ограничение не предусмотрено федеральными законами или уставом организации. Наличие таких возможностей должно позволять компаниям отстаивать свои права и интересы, используя эту структуру. При этом такая стратегия должна казаться более выгодной по сравнению с индивидуальной стратегией единичных акторов. В первом случае саморегулируемая организация может использовать объединенные ресурсы всех компаний участников, выстраивать долгосрочные и постоянные отношения с органами государственной власти и органами местного самоуправления, что не могут позволить себе частные компании, за исключением некоторых представителей крупного бизнеса.

Таким образом, мы видим, что в российской политической системе институт саморегулирования выполняет две основные задачи. С одной стороны, используя структуры СРО, государство координирует деятельность компаний определенных отраслей, транслирует бизнесу принятые государственные решения и следит за их соблюдением. С другой стороны, посредством института саморегулирования бизнес может доносить свою точку зрения до представителей государственной власти, отстаивать свои права и интересы, участвовать в формировании отраслевых государственных программ и в выработке отраслевой политики.

В законе «О саморегулируемых организациях» указаны три органа управления саморегулируемой организации: общее собрание членов, постоянно действующий коллегиальный орган управления, исполнительный орган. При

этом высшим органом управления является общее собрание членов СРО, которое должно собираться не реже одного раза в год. Таким образом, мы можем наблюдать, что на базе этих объединений создаются площадки для выстраивания коммуникации между представителями бизнеса, позволяющие им обмениваться идеями, достигать соглашений и ставить общие цели. Подобная структура управления напоминает модель делиберативной демократии. В основе делиберативного принципа лежит теория коммуникативного действия, разработанная немецким философом и социологом Юргеном Хабермасом. Согласно этой теории «процесс стабилизации общества, установления общественного порядка осуществляется через действие индивидов, которое помогает им понять друг друга, т.е. координацию взаимодействия в процессе коммуникативного действия, где в основе лежит рассуждение (дискурс)»⁴.

Общее собрание членов саморегулируемой организации обладает следующими правами:

- Утверждение устава СРО;
- Избрание членов коллегиального органа СРО;
- Назначение лица на должность единоличного исполнительного органа СРО;
- Определение приоритетов деятельности СРО;
- Утверждение сметы СРО;
- Утверждение отчетов коллегиального органа и единоличного исполнительного органа и др.

Опираясь на этот перечень, можно сделать вывод, что общее собрание членов СРО не занимается разработкой конкретных стандартов и правил и не ведет переговоров с органами государственной власти непосредственно, но способно определять ключевые приоритеты в работе объединения. Члены СРО

⁴ Тушков А.А. Делиберативный принцип в теории и практике политической модернизации//Территория новых возможностей. Вестник ВГУЭС. 2012. № 3. С. 162.

способны влиять на проводимую политику коллегиального органа или единоличного исполнительного органа, используя несколько механизмов: участвуя в процедуре выборов (как назначая кого-то, так и избираясь на ту или иную должность), выражая свои интересы на общих собраниях, поддерживая коммуникацию с представителями коллегиального органа или с исполнительным органом СРО.

Постоянно действующий коллегиальный орган управления саморегулируемой организации состоит из числа членов СРО и независимых членов. При этом независимые члены – лица, не связанные трудовыми отношениями с СРО и её членами – должны составлять не менее трети членов её коллегиального органа. К его полномочиям относится: создание стандартов и правил СРО; создание и регламентация деятельности специализированных органов СРО; назначение аудиторской организации для проверки финансовой деятельности объединения; представление общему собранию кандидата для назначения на должность исполнительного органа; создание списка лиц, кандидатуры которых могут предлагаться в качестве третейских судей для их выбора участниками споров, рассматриваемых по их заявлениям в третейском суде, образованном СРО и др. Коллегиальный орган управления играет ключевую роль в регуляции внутренней политики саморегулируемой организации. От него зависят правила и регламенты, по которым осуществляют свою профессиональную деятельность участники объединения, вокруг него формируются специализированные структуры управления, по представительству коллегиального органа формируется исполнительный орган СРО. Однако стоит отметить, что функции по созданию стандартов и правил, а также по созданию специализированных органов могут передаваться общему собранию членов СРО. Также в законе прописана возможность осуществления всех функций постояннодействующего коллегиального органа управления общим собранием членов объединения.

В компетенции исполнительного органа СРО остаются вопросы хозяйственной или иной деятельности объединения, которые не относятся к компетенции двух других органов. В законе «О саморегулируемых организациях» не прописана и возможная структура исполнительного органа и его количественный состав. В целом федеральный закон «О саморегулируемых организациях» задает только общие рамки работы саморегулируемых организаций. Исходя из него, нельзя сказать, к компетенции какого органа можно отнести взаимодействие с органами государственной власти и защиту прав участников СРО. Закон не прописывает и процедуру замещения тех или иных должностей, создания и работу специализированных органов. Дальнейшая регламентация деятельности саморегулируемых организаций происходит на уровне уставных документов саморегулируемых организаций, уставных документов объединений нескольких СРО или регулируется отраслевыми нормативно-правовыми актами, например, как Градостроительный кодекс РФ.

Основываясь на этом материале, мы можем сделать вывод, что саморегулируемые организации создавались как новый механизм публичной политики в России. При этом публичная политика понимается здесь не как *public politics* – т.е. открытость принятия политических решений, характер политической дискуссии, правила политической борьбы, работа института выборов и институтов, позволяющих донести позицию граждан до государственной власти. В этой работе публичная политика понимается в смысле *public policy* – как процедура выработки программ деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и механизмы их реализации, которые разрабатываются с учетом интересов и ожиданий социальных групп посредством их представителей.

Михеев В.А. дает следующее определение публичной политики – «это деятельность, характеризующаяся системным взаимодействием государства,

частного сектора, институтов гражданского общества, многообразных социальных, профессиональных групп и слоев, общественных объединений по поводу реализации личных и общественных интересов, производства, распределения и использования общественных ресурсов и благ с учетом волеизъявления народа или населения определенных территорий»⁵. Также можно привести определение, которое дает С.А. Гадышев – публичную политику он понимает как «дискурсивную коммуникацию, в основе которой находится многоуровневый диалог, где выделяются все существенные для его участников предметы и явления, а также преобладает субъект - субъектное взаимодействие»⁶.

Л.И. Никовская и В.Н. Якимец разделяет субъекты публичной политики на два типа⁷: политическая власть, высшим выражением которой является власть государственная, со всеми её институтами, и элементы гражданского общества. К последним авторы относят профсоюзы, общественные комиссии, некоммерческие организации, институт уполномоченных по правам человека, «мозговые центры», политическую оппозицию, общественных наблюдателей на выборах, СМИ. На сегодняшний день ко второй группе можно добавить и институт саморегулируемых организаций, который обладает статусом некоммерческой организации, но отличается от неё рядом функций и обязанностей.

Также авторы выделяют три основные черты публичной политики:

- 1) прозрачность;
- 2) общезначимость;
- 3) договорной характер отношений;

⁵ Михеев В.А. Публичная политика в современной России. Власть, № 4, 2005, С. 45.

⁶ Гадышев С.А. Современные подходы к определению публичной политики // Гуманитарный вектор. Серия: Педагогика, психология. 2011. №3 С.134.

⁷ Никовская Л. И., Якимец В. Н. Публичная политика в современной России: между корпоративно-бюрократическим и гражданско-модернизаторским выбором // Полития. 2007, С. 2.

Опираясь на эти критерии можно оценить то, насколько институт саморегулируемых организаций вписывается в рамки публичной политики, и насколько он реализует заложенный в нем потенциал. Формально, опираясь на федеральный закон «О саморегулируемых организациях», мы можем утверждать, что данная система вписывается в предложенные рамки. В законе регламентируется и открытость работы саморегулируемых организаций, основанная на раскрытии информации о деятельности объединений, путем публикации этих данных на сайте СРО в сети Интернет. Общеизвестность этой структуры подтверждается тем, что эта саморегулируемые организации должны реализовывать интересы социальных групп – как компаний производителей и субъектов профессиональной деятельности, так и потребителей их товаров и услуг. Учитывая делиберативную структуру управления саморегулируемыми организациями, мы можем говорить и о договорном характере отношений как внутри этой организации, так и характере отношений, возникающими между СРО и органами власти. Однако под вопросом остается то, насколько этот потенциал механизма публичной политики реализуется на практике.

1.2 Теоретические подходы к изучению саморегулируемых организаций как политического института

Для описания отношений, возникающих между государством и обществом (бизнесом или профессиональными группами) в рамках института саморегулирования в России, применимы несколько концепций, которые выстраивают аналитическую модель процесса посредничества интересов в политике. К ним можно отнести теорию корпоративизма, плюрализма и теорию политических сетей.

Если рассматривать систему саморегулирования в России, то нельзя однозначно ответить, какой из подходов наиболее применим при его изучении.

В зависимости от отрасли система саморегулирования приобретает разный характер. Так, в областях с обязательным членством в СРО выстраивается упорядоченная иерархическая система, при которой во взаимоотношения с государством вступает лишь ограниченное количество крупных представителей групп интересов, обладающих монополией на представительство интересов всей отрасли. Однако есть и такие сферы экономики, где у компаний остается выбор между лицензированием государством или членством в СРО. В таком случае нельзя однозначно ответить, какой характер приобретают отношения между государством и бизнесом.

В строительной сфере существует обязательное членство компаний в саморегулируемых организациях. Это применимо как для компаний, занимающихся строительством, реконструкцией и капитальным ремонтом объектов капитального строительства, так и для компаний занимающихся инженерными изысканиями и разработкой проектной документации. В этом случае система саморегулирования в этой отрасли делится на несколько уровней, иерархически связанных между собой и упорядоченных по вертикали, что подводит нас к аналитической модели корпоративизма.

Политологическое определение корпоративизма часто путают экономическим понятием корпорации. Когда говорят о корпорации, то имеют в виду форму организации экономической деятельности, обладающей крупным масштабом производства товаров или услуг. В этом случае речь не идет о возможности или, наоборот, невозможности влияния на органы государственной власти. В политологическом же понимании корпоративизм рассматривается как определенная форма организации отношений между государством и экономической сферой.

В российской литературе существует несколько определений корпоративизма. Так, Галкин А.А.⁸ описывает эту модель как такую форму “организации общественной жизни, при которой взаимодействие между обществом и государством осуществляется посредством корпораций”. Автор пишет, что корпоративизм в современном виде распространен в двух сферах общественной жизни: в социальной и экономической.

В этих сферах корпорации играют интегрирующую роль в существовании гражданского общества. Но в отличие от других моделей они обладают своей спецификой - корпорации ориентируются на узкие и четко определенные интересы заинтересованных групп. В отличие от групп давления корпорации обладают определенной горизонтальной и вертикальной структурой. Такие организации на верхнем уровне их структуры обладают выходом на политическую систему. Галкин А.А. сравнивает корпорации с партиями и приводит основное отличие между ними - при взаимодействии с органами государственной власти корпорации чаще используют неофициальные механизмы воздействия, применяя тактику сотрудничества, а порой и срачиваются с ними.

Корпоративистской модели взаимоотношения бизнеса и власти обычно противопоставляется плюралистическая модель. Согласно Сморгунову Л.В., плюралистическая модель представляет политический процесс как давление различных групп интересов на органы власти⁹. Политический процесс при этом выглядит как распределение власти в обществе, которое основано на балансе сил между этими группами интересов. Плюрализм можно охарактеризовать как систему, имеющую неиерархичный и неупорядоченный характер, элементы которой конкурируют между собой, действуют на добровольной основе, не

⁸ Галкин А. А. Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом: пределы опасности. Полис. Политические исследования. 2000. № 6. С. 147.

⁹ Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению. Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 103.

лицензируются государством и не контролируются им. Эти элемента (группы интересов) не стремятся к монопольному представительству интересов всей отрасли, к которой они себя относят, и не получают какого-либо привилегированного положения в отношениях с органами государственной власти. Само же государство играет в этих отношениях пассивную роль, его деятельность направлена лишь на поддержание баланса сил, путем определения необходимой комбинации интересов и распределения ресурсов.

Если же мы рассматриваем систему саморегулирования в России, то применимость этой модели отношений между бизнесом и государством остается под вопросом, даже если мы рассматриваем те отрасли, где саморегулирование применяется локально. С одной стороны, мы можем утверждать, что в таких сферах саморегулируемые организации могут действовать наравне с другими негосударственными участниками политического процесса и, возможно, конкурируют между собой за влияние на органы государственной власти. При этом можно согласиться, что отношения в этом случае приобретают неиерархичный и неупорядоченный характер. С другой стороны, деятельность саморегулируемых организаций специальным образом лицензируется и контролируется государством, плюс на эту структуру возложены дополнительные функции, что значительно отличает её от представителей других групп интересов.

Сморгунов Л. В. описывает корпоративистскую модель, противопоставляя ее плюралистической. Согласно этому подходу, государство играет конституирующую роль во взаимоотношениях общества и политической сферой. При этом количество субъектов, действующих в политике от гражданского общества, становится ограниченным и стабильным. Отношения между этими субъектами имеют неконкурентный характер, институционализируются и иерархически упорядочиваются. Данные структуры действуют с одобрения государство и специально им лицензируются. В рамках

этой теории основное внимание уделяется экономическим субъектам, которые стремятся к монополии во взаимоотношениях с государством относительно других субъектов, действующих в рамках их отрасли производства.

Павроз А.В. описывает современный корпоративизм (неокорпоративизм) через его сравнение с корпоративизмом старым, характерным для фашистских режимов середины XX века и коммунистических режимов стран Третьего мира¹⁰. Корпоративизм тоталитарных и авторитарных режимов XX века обладает рядом характеристик, которые значительно отличают его от нового корпоративизма, возникшего в 60-70 года прошлого столетия. В первую очередь данная модель в руках фашистских режимов являлась эффективным механизмом для установления общественно-политического господства. Эта система позволяла устанавливать моноцентристскую систему управления, позволявшую держать под контролем всю политико-административную систему государства. Подобная организация государства и общества позволяла включать в эту структуру наиболее влиятельные социальные группы (экономические элиты, военных и чиновников). Организованная по такому принципу система стала продолжением тоталитарных и авторитарных государственных институтов, что проявлялось в жестких связях между государством и корпорациями, созданными принудительным образом.

Г. Алмонд и Дж. Пауэлл выделили четыре основные черты, характерные для такого типа корпоративизма¹¹:

- 1) каждую из сфер общества перед государством представляет только одна группа;
- 2) принудительное членство в этих группах;
- 3) эти группы организованы по иерархическому принципу;

¹⁰ Павроз А. В. Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2009. № 4. С. 54.

¹¹ Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учебное пособие. М., 2002. С. 137.

4) полный контроль правительства над этими группами;

Между подобным “авторитарным” корпоративизмом и новым “демократическим” можно провести четкую границу. Неокорпоративизм не является подобного рода формой государственной идеологии. Демократический корпоративизм является одной из возможных моделей взаимодействия органов государственной власти и гражданского общества. Можно выделить два основных отличия между старым и новым корпоративизмом¹²:

- 1) добровольность создания ассоциаций, участвующих во взаимодействии с государством;
- 2) отношения с органами государственной власти и этих ассоциаций строятся из позиций равенства и также носят добровольный характер, причем в любой момент эти отношения могут прекратиться или приобрести формат “плюралистических”;

Неокорпоративизм унаследовал от старого некоторые его черты, например, что в рамках этого подхода политический курс формируется в рамках закрытого и ограниченного взаимодействия государственных органов и узкого круга групп интересов, однако, несмотря на это, характер отношений значительно изменился. Ассоциации групп интересов приобрели большую свободу, при снижении доминирующей роли государства. Неокорпоративизм предполагает сближение с органами государственной власти для совместного достижения общих целей, решения социально-экономических проблем и достижения социального консенсуса.

Выделяя ключевые характеристики неокорпоративистских отношений между государством и обществом можно привести две их особенности:

¹² Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М., 1999. С. 34.

- 1) корпоративистские структуры играют посредническую роль между обществом и государством;
- 2) особый статус у этих структур, и их частичная инкорпорация с органами государственной власти;

Участие ассоциаций групп интересов в процессе выработки политики государства происходит благодаря делегированию им права монопольного представительства интересов своей области. Взамен государство накладывает на эти группы интересов обязательства, связанные с лояльностью к органам государственной власти, возложением на группы интересов более ответственной роли по участию в реализации государственной политики, и правом государства выбирать лидеров тех или иных отраслей социально-экономической сферы.

Павроз А.В. однако отмечает, что корпоративистская модель, как и плюралистическая, являются “идеальными типами” отношений между обществом и властью. Практически во всех политических системах механизм представительства интересов социальных групп выстраивается при комбинировании указанных моделей. К этим двум можно добавить и сетевую модель, при которой взаимоотношения гражданского общества и органов государственной власти выстраиваются на основе неиерархических отношений, которые выстраиваются между многообразными акторами, и которые направлены на достижение общих целей путем обмена ресурсами для продвижения общих интересов. В зависимости от государства в его политической системе может преобладать та или иная модель организации отношений с гражданским обществом. Существуют страны как с ярко выраженными корпоративистскими чертами, так и страны, где преобладанием плюралистической системой представительства групп интересов.

Стоит также отметить, что неокорпоративизм встраивается в систему представительной демократии, а не замещает ее, в отличие от корпоративизма

фашистских режимов середины XX века. Новый корпоративизм, являясь альтернативой парламентской демократии и плюрализму, не является их идеологическим противником.

Однако эта аналитическая модель обладает и своими недостатками, что отмечает Сморгунов Л.В. Основным ее недостатком является то, что в рамках этой теории рассматриваются только наиболее крупные и влиятельные представители экономической и профессиональной сферы общества, и не учитываются другие участники политического процесса, отношения с государством которых носят неиерархический характер. Сморгунов Л.В. также отмечает, что в условиях современного государства занимает консервативную позицию по отношению к пониманию государства, при котором формирование политического процесса происходит при полном согласии органов государственной власти и корпоративистских структур.

Несмотря на то, что концепция корпоративизма хорошо подходит для описания структуры саморегулирования в отраслях с обязательным членством компаний в СРО, данная теория не позволяет оценить то, какой характер имеют отношения между государством и саморегулируемыми организациями, и какие отношения выстраиваются между кампаниями в рамках СРО. Недостатки концепций корпоративизма и плюрализма пытается преодолеть теория политических сетей.

Сторонники сетевого подхода убеждены, что данная концепция способна отразить сложность и динамичность современного политического процесса и принятия политических решений. Политическая сеть, как аналитическая модель и научный инструмент, позволяет передавать изменчивость и характер взаимодействия между различными участниками политического процесса. Стоит также отметить, что в теории политических сетей происходит отход от государство-центрированного понимания выработки политических решений. Властное администрирование заменяется представлением о формировании

политики путем понимания взаимной ответственности между государством и бизнесом, двусторонним диалогом и системой формальных и неформальных обязательств. При этом «концепция политических сетей относится к теориям среднего уровня, т.е. в ней описываются отношения не между собственно обществом и государством, а между официальными управленческими структурами, общественными и бизнес-ассоциациями»¹³.

Теория политических сетей начинает по-другому видеть роль государства в политическом процессе. Данная концепция отходит от идеи доминирования государства при разработке политических решений, при этом оно остается важным, но не единственным участником выработки политических решений. Следовательно, в этом процессе государство перестает быть независимым – его структуры оказываются «сцепленными» с другими участниками политического процесса. Представление о государственном управлении как об административной иерархической системе заменяется концепцией «governance», о которой будет более подробно рассказано в следующей главе, и которая означает «управление без правительства».

Политическую сеть можно представить как набор акторов политического процесса и возникающих отношений между ними, которые также включают их действия и ресурсы. При анализе этой модели можно выделить две ключевые её характеристики – содержание и форму. Первая характеристика говорит нам о сущности связей между политическими акторами – властные, инструментальные, транзакционные, родственные, сентиментальные и др. Вторая – о силе связей между участниками, их интенсивности и уровне вовлеченности в общую для сети деятельность.

Также выделяют следующие внутренние дифференцирующие критерии для сравнения политических сетей:

- число и тип участников;

¹³ Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению. Полис. Политические исследования. 2001. № 3. С. 104.

- уровень институционализации отношений;
- сфера политики, где формируется политическая сеть;
- характер распределения ресурсов между участниками сети;
- характер отношений между участниками;
- уровень концентрации власти в сети;
- используемые стратегии;

Политические сети образуют под собой арены публичного взаимодействия бизнеса и власти. В рамках этих арен между участниками сети происходит обсуждение проблем, выделение ключевых и выдвижение их в повестку дня. Акторы могут выдвигать свои проблемы, которые должны попасть в повестку дня, отстаивать их и провоцировать дискуссию в рамках сети. В результате конкуренции побеждают те проблемы, которые покажутся более актуальными для большинства участников сети.

На примере саморегулируемых организаций мы можем увидеть, как государство способствует формированию бизнес ассоциаций и способствует включению их в процесс выработки политических решений. Отношения, возникающие между органами государственной власти и саморегулируемыми организациями, мы можем рассматривать с точки зрения теории политических сетей. При этом характер отношений, а соответственно и модель сети будут отличаться в зависимости от сферы политики и саморегулирования.

1.3 Концепция координационного государства и саморегулируемые организации как механизм вовлечения в публичность

Сегодня мы можем наблюдать, как современные государства встали на путь поиска новых эффективных путей реализации политики и управления. Как отмечает Л.В. Сморгунов, на рубеже XX и XXI века происходит смена

вектора в идеологии административных реформ¹⁴. Связано это в первую очередь с повышением политического аспекта в публичном управлении и появлением сетевых общественных структур. При этом происходит рост диалоговых форм сотрудничества между государством, бизнесом и гражданским обществом. В процесс государственного управления вовлекаются общественные институты, а общественная дискуссия становится важным аспектом формирования политических решений. Важным критерием оценки государственного управления становится не только его прагматическая эффективность, но и его соответствие политико-моральным нормам. Процесс выработки и реализации политических решений начинает включать в себя новые элементы, такие как общественные советы, форумы, общественные комиссии и др.

Новое направление современной государственной политики описывается через термин «Governance», суть которого заключается в отказе от жестких регламентов и детализированности прежнего государственного управления. Подобное управление основывается на практике переговоров между органами власти и институтами гражданского общества, чьи усилия направлены на достижение взаимовыгодного результата. Вертикаль и иерархия в отношениях с общественными структурами заменяется горизонтальными связями с ними. Неукоснительное выполнение приказов правительства уходит на второй план, на передний план выходят понятия согласия и договора между акторами политико-управленческого процесса. Изменения влияют и на уровень доступности информации, которая становится открытой для всех. Правительства наоборот способствуют использованию этой информации для проведения исследований и подготовки заключений различными

¹⁴ Сморгун Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. Вып. 4. С. 85.

общественными институтами, мозговыми центрами, экспертными структурами, что повышает качество принимаемых политических решений.

Однако этот подход обладает и недостатками. Как отмечает Сморгунов Л.В., «что данная концепция в случае умаления роли государства ведет к нежелательным последствиям, когда активные заинтересованные группы укрепляют свои позиции в горизонтально-сетевом взаимодействии и за счет общих ресурсов увеличивают свой выигрыш».¹⁵ Подобной ситуации можно избежать, если государство закрепляет за собой центральное место в разработке и реализации политических решений, при сохранении сетевого, горизонтального взаимодействия с остальными участниками политического процесса.

Стоит также отметить, что государство при этом становится не только более открытым и готовым к сотрудничеству, но и стимулирует бизнес и институты гражданского общества к участию в публичной политике. Взамен на участие в выработке политических решений государство перекладывает на ассоциации гражданского общества и часть социальной ответственности по их реализации. Происходит увеличение роли частно-государственного партнерства, повышается уровень корпоративной социальной ответственности. Происходит процесс «вовлечения в публичность» различных общественных структур и бизнеса. Реализация этих задач приводит к росту «динамических способностей государства», что повышает его уровень способностей к приспособлению к новым, быстро меняющимся условиям внешней среды, и приводит к повышению его конкурентоспособности.

Шерстобитов А.С. и Сморгунов Л.В. используют специальный термин, для обозначения такой системы управления обществом – координационное государство. Данный тип управления обществом базируется на горизонтальных

¹⁵ Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. 2011. Вып. 4. С. 88.

связях между государством, бизнесом и гражданским обществом, которые включены в процесс принятия важных общественных решений. Государство при этом занимает центральное место в этом взаимодействии, но решения принимаются в результате обсуждений и диалога между всеми заинтересованными сторонами. Взаимодействие участников политического процесса в рамках координационного государства является одним из механизмов самоуправления общества. В данной системе регулирование происходит не за счет юридических норм и правил, а посредством соблюдения участниками взаимных интересов друг друга, формирования доверия между ними и установления неформальных правил, которые определяют рамки допустимого поведения.

Важным аспектом развития координационного государства является вовлечение населения в публичность. Вовлечение в публичность подразумевает формирование механизмов участия представителей бизнеса и гражданского общества в процессе разработки важных для общества решений¹⁶. Участие населения обеспечивается не только за счет низовой активности заинтересованных групп, но и благодаря целенаправленным действиям государства, которое само занимается созданием механизмов взаимодействия между властью и обществом. В рамках реализации концепции «вовлечения в публичность» могут создаваться различные общественные комиссии и советы, проводиться общественные слушания, формироваться специальные структуры при органах государственной власти, целью которых является защита интересов и прав граждан и обеспечение участия представителей гражданского общества и бизнеса в процессе выработки политико-управленческих решений. Процесс взаимодействия между властью и обществом при этом должен проходить открыто на всех уровнях.

¹⁶ Кулакова Т. А. Вовлечение в публичность как инновация государственного управления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 8–2. С. 132.

Новый тип государственного и политического управления базируется на сетевом взаимодействии участников публичного процесса. По мнению Шерстобитова А.С., «сетевое политическое управление представляет собой особый тип политической и управленческой деятельности, связанный с организацией взаимодействия между участниками сетей и производством, воспроизводством и циркуляцией знания, необходимого для эффективного функционирования сети».¹⁷ Государство в этом сетевом взаимодействии начинает играть роль координатора процесса публичной политики. При этом роль каждого из участников в этом сетевом взаимодействии по поводу разработки политических решений может сильно отличаться в зависимости от занимаемого ими положения, но, координируя свои действия, они достигают соглашения при выборе коллективных целей, которые отражают как общественные цели, так и цели государственной политики.

Современная российская политико-управленческая система также находится на этапе перехода к координационному государству. Однако, несмотря на происходящий процесс, государство не готово реализовать этот потенциал полностью и допустить представителей гражданского общества и бизнеса к процессу выработки политических решений. По мнению Шерстобитова А.С. сфера публичной политики сегодня является лишь площадкой, где принятые государственными органами решения проходят свою апробацию и легитимацию.¹⁸ Данный факт свидетельствует то, что Россия находится лишь на начальном этапе трансформации модели политико-административного управления.

Сегодня мы можем наблюдать, как на разных уровнях политико-управленческой системы России происходит институционализация механизмов

¹⁷ Шерстобитов А. С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // Вестник С.-Петербург. ун-та. 2011. Сер. 6. Вып. 4. С. 98.

¹⁸ Шерстобитов А. С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // Вестник С.-Петербург. ун-та. 2011. Сер. 6. Вып. 4. С. 101.

взаимодействия институтов гражданского общества и органов государственной власти. Так, Шерстобитов А.С. на примере своего исследования взаимодействия властей Санкт-Петербурга и городских сетей гражданских инициатив показал, как проявляются принципы координационного государства на уровне городской политики.¹⁹ На уровне города власти включаются во взаимодействие в работу гражданских сетевых структур, однако часто это сотрудничество имеет ограниченный характер и во многом зависит от интересов органов власти.

Институт саморегулируемых организаций также можно отнести к механизмам координационного государства, способствующего развитию диалоговых форм взаимодействия между государством и представителям бизнеса. Площадки СРО предполагают аккумулярование интересов участников объединения и донесение их до органов государственной власти. Делиберативная структура СРО должна способствовать усилению коммуникации между компаниями-участниками, обмену идей и формированию общей идентичности. Регулятивные функции саморегулируемых организаций говорят о перекладывании социальной ответственности с органов государственной власти на сам бизнес, при этом эти ассоциации уже несут не только социальную ответственность перед потребителями, но и правовую. В федеральных органах исполнительной власти формируются специальные органы, которые отвечают за взаимодействие с СРО и контролируют их деятельность.

Но на сегодняшний день до сих пор не является понятным то, какую роль саморегулируемые организации играют при разработке политических решений органами государственной власти и насколько они допускаются к этому процессу. Важным аспектом является и то, насколько этот институт способен

¹⁹ Шерстобитов А. С. Координация как механизм коллективного действия в городских политических сетях (на примере Санкт-Петербурга) // Среднерусский вестник общественных наук. 2014. № 5 (35) С. 152.

аккумулировать интересы бизнеса, и насколько он вовлечен в его деятельность, т.к. даже при высоком уровне взаимодействия руководства СРО и властей, при отсутствии низового взаимодействия между участниками объединения их позиция не сможет быть донесена до властей. Поэтому при оценке того, насколько это институт соответствует принципам координационного государства, необходимо выяснить характер сетевого взаимодействия в рамках СРО, при этом этот анализ должен быть проведен в первую очередь.

ГЛАВА 2. САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СТРОИТЕЛЬНОЙ ОТРАСЛИ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА: АРЕНА ПУБЛИЧНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И КООРДИНАЦИОННЫЕ ИНСТИТУТЫ

2.1 Саморегулируемые организации в строительной отрасли Санкт-Петербурга: методика исследования

Институт саморегулируемых организаций существует в практике российской политики уже 10 лет, однако до сих пор остается неизвестным то, какие цели российское государство преследовало при его формировании. Анализ федерального закона «О саморегулируемых организациях» привел нас к выводу, что данная структура содержит в себе элементы координационного государства. Во-первых, закон предполагает развитие диалоговых форм взаимодействия между бизнесом и органами государственной и муниципальной власти посредством саморегулируемых организаций, вовлекая СРО в процесс обсуждения при формировании новых нормативно-правовых актов и при редактировании уже действующих. Во-вторых, происходит возложение на бизнес социальных обязательств перед российским обществом, усиливается правовая ответственность бизнеса перед потребителями их услуг.

Саморегулируемые организации также представляют собой публичные арены взаимодействия бизнеса и власти, в рамках которых происходит процесс определения социальных проблем и формирования повестки дня. В результате определения актуальных проблем происходит агрегация и артикуляция интересов участников объединений, с целью формирования повестки дня в органах государственной власти и влияния на принимаемые в них политико-управленческие решения.

Законодательное закрепление такого механизма взаимодействия между органами власти и бизнесом можно считать ещё одним шагом к перестройке государственного управления в России по принципам координационного

государства. Однако необходимо отметить, что наличие подобного закона не является достаточным показателем того, что данные принципы реализуются на практике. Координационное государство обладает рядом характеристик, которые и отличают его от государства административного, при этом наличие законодательного закрепления таких форм взаимодействия не является обязательным критерием.

При определении координационного государства важно понимать, что оно может сложиться только в рамках публичной политики. Таким образом, взаимодействие между государством и бизнесом не можешь проходить кулуарно - должны соблюдаться принципы открытости и гласности, процесс принятия политических решений должен проходить прозрачно. У бизнеса и гражданского общества должна оставаться возможность контроля над действиями властей, возможность их критики и открытого обсуждения альтернативных путей реализации государственной политики.

Ещё одним важным показателем является критерий вовлечения в публичность институтов гражданского общества и бизнеса. Оставаясь центральным актором выработки политико-управленческих решений, государство целенаправленно стремиться привлекать различные общественные структуры и представителей бизнеса к участию в их разработке. Целью же этих общественных организаций является формирование коммуникации между участниками тех групп, которых они представляют. В рамках этого взаимодействия на уровне общественных организаций происходит выражение интересов участников, формирование общей «повестки дня» и актуализация группового мнения в публичной сфере. Т.е. эти институты должны артикулировать и агрегировать интересы своих социальных групп.

Важным аспектом формирования координационного государства является и горизонтальный характер связей между органами власти, гражданским обществом и бизнесом. Государство должно рассматривать

других участников публичного политического процесса как равных и допускать их к участию в разработке политико-управленческих решений.

Другой стороной допуска общественных объединений к участию в формировании публичной политики является возложение на эти организации дополнительной социальной ответственности за реализацию этих решений.

Объектом исследования будет являться институт саморегулирования в строительной сфере. Строительная сфера, во-первых, является одной из лидирующих отраслей в стране, и на строительном рынке представлено большое количество как крупных игроков, так и компаний, относящихся к сфере малого и среднего бизнеса. Во-вторых, с 1 января 2009 года в строительной сфере отменилось государственное лицензирование компаний, которое заменилось обязательным членством компаний в саморегулируемых организациях. Поэтому это отрасль имеет преимущество перед другими, т.к. охватывает больше компаний и действует в стране уже 9 лет. Это должно говорить о том, что в этой сфере уже должны были сложиться устойчивые практики взаимодействия как между СРО и государством, так и между компаниями-участниками СРО. Строительная сфера в этой работе понимается не только как деятельность градостроительных компаний, но как деятельность компаний «в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства и содержание их деятельности».²⁰ Далее в этой работе следует разделять понятия «строительная сфера» (как более широкое понятие, включающее все три вида деятельности) и СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство (т.е. для компаний, ведущих непосредственную деятельность по застройке и ремонту объектов капитального строительства).

²⁰ Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: [федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2004 г. №190 -ФЗ]: [ред. от 23.04.18]. Режим доступа: Консультант Плюс. Законодательство. Ст. 55.1.

При анализе института саморегулируемых организаций как механизма координационного государства мы должны рассмотреть ряд вопросов. В первую очередь мы должны рассмотреть то, какая структура взаимодействия между властью и бизнесом выстраивается в различных областях. На примере строительной отрасли мы изучим то, какой тип отношений между органами государственной власти и СРО сформировался в этой сфере, базируется ли он на горизонтальных связях или вертикальных. Для проведения этого анализа будет изучена нормативно-правовая база, регулирующая деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли, к чему можно отнести Градостроительный кодекс РФ, уставы национальных объединений СРО и уставы самих СРО. Изучение данного материала позволит нам построить аналитическую модель функционирования СРО в этой сфере, понять их место в государственной системе, поможет нам узнать, какой уровень социальной ответственности возлагается на эти структуры.

Данные о том, какая структура саморегулирования формируется в строительной сфере, будет показателем того, насколько участники СРО удалены от центра принятия политико-управленческих решений. Иерархия и наличие промежуточных уровней будет являться демотивирующим фактором вовлечения бизнеса в публичную сферу. Также, мы сможем сделать выводы о том, кто способен оказывать влияние, или кто взаимодействует с органами государственной власти федерального уровня.

Не менее важным является и то, насколько саморегулируемые организации способны организовывать низовую коммуникацию между своими участниками, создавать общий политический дискурс, аккумулировать и агрегировать интересы своих членов. Взаимодействие участников в рамках своих СРО можно рассмотреть сквозь призму теории политических сетей, при этом важным будет являться то, насколько члены саморегулируемых

организаций вовлечены в общую деятельность объединения, и насколько поддерживается внутренняя коммуникация между ними.

Для получения эмпирического материала по этой части исследования будет проведено экспертное неструктурированное интервью участника одной из СРО в Санкт-Петербурге, будет собрана новостная информация о проводимых в ней мероприятиях и общих собраниях, будут собраны данные по географическому разбросу участников по субъектам РФ. На основании этих данных можно будет сделать выводы о том, насколько участники вовлечены в деятельность СРО и как они оценивают её работу, насколько открыто освещается внутренняя деятельность СРО и насколько часто проходят совместные мероприятия. Также эти данные помогут сделать вывод о том, какие факторы стимулируют или ограничивают вовлечение компаний в деятельность своей СРО.

При проведении экспертного неформализованного интервью, респондентам будут заданы следующие вопросы:

- как часто они посещают общие собрания их саморегулируемой организации;
- какие вопросы обсуждаются на общих собраниях, и как проходит дискуссия;
- кто формирует «повестку дня» на общих собраниях;
- могут ли простые члены (не занимающие управляющие позиции) СРО формировать «повестку дня» на общих собраниях, выступать как докладчики, поднимать вопросы для обсуждения;
- знают ли они о других мероприятиях, которые проводят для членов СРО, и посещают ли они их;
- как часто они контактируют с другими членами СРО;
- участвуют ли они в обсуждениях новых стандартов и правил, которые принимаются на уровне СРО;

- считают ли они, что органы управления СРО подотчетны перед обычными участниками объединения и смогут ли участники объединения, в случае чего, повлиять на органы управления или переизбрать их;
- как часто на общих собраниях поднимаются вопросы политического характера, вопросы защиты прав участников перед органами государственной власти, вопросы взаимоотношений с органами государственной власти.

Сквозь призму этих вопросов мы сможем понять:

- наличие или отсутствие общего дискурса в рамках объединения;
- характер сетевой коммуникации между участниками;
- насколько обычные участники СРО влияют на формирование политики объединения;
- насколько обычные участники СРО способны повлиять на собственные органы управления;
- видят ли участники объединения в лице саморегулируемой организации ту площадку, которая представлять их интересы и защищать их права перед органами государственной власти;

Новостная информация будет собрана с сайта исследуемой саморегулируемой организации. На основании этого материала будет сделан вывод о том, в каком формате до членов саморегулируемых организаций доносится новостная информация: носит ли она дискуссионный характер, представляются ли в них альтернативные точки зрения, поднимаются ли в них какие-либо актуальные для СРО вопросы, либо же новости несут лишь информативный характер. Также эти данные позволят нам сделать вывод о том, как часто проводятся общие собрания и мероприятия для участников СРО, и как они освещаются: либо информативный характер, либо описание дискуссии, описание различных точек зрения и их аргументация.

Данные о географическом разбросе по субъектам РФ участников исследуемой саморегулируемой организации позволят сделать выводы о том, как этот фактор влияет на формирование общего дискурса: широкий географический разброс будет фактором, который затормаживает формирование общего дискурса, высокая концентрация членов в одном регионе будет, наоборот, способствовать его формированию.

Проведенное исследование позволит нам понять, насколько институт саморегулируемых организаций реализует принципы координационного государства на практике. Является ли это реально действующим механизмом публичной политики или это всего лишь структура, при помощи которой государство перекладывает часть с социальной ответственности и финансовых расходов на бизнес, но при этом не допускает бизнес к участию в выработке политических решений? Ответы на эту вопросы позволят нам понять и реальные причины создания этой структуры – координация совместной работы или переложение ответственности на бизнес, создание новой структуры для контроля над ним, структуры по донесению информации от органов государственной власти, сокращение государственного административного аппарата.

2.2 Зонтичная модель управления строительной отраслью

Основным законодательным актом, регулирующим деятельность СРО, является Федеральный закон «О саморегулируемых организациях». Однако в различных отраслях производства товаров и услуг были приняты дополнительные нормативно-правовые акты, которые могут значительно влиять на выстраиваемую модель взаимоотношений бизнеса и власти. Так, например, в 2015 году был принят Федеральный закон N 223-ФЗ "О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка", а в 2008 году

были внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ, которые затронули деятельность саморегулируемых организаций в строительной сфере.

Саморегулирование в строительной сфере регламентируется Главой 6.1. Градостроительного кодекса РФ. Как основные цели деятельности СРО в этой сфере указываются предупреждение вреда от деятельности компаний, повышения качества работы, исполнение обязательств по договорам. Реализовываться эти цели должны посредством разработки и утверждения нормативных документов, а также посредством контроля над их соблюдением.

Саморегулируемые организации в этой сфере подразделяются на три типа:

- СРО для компаний, осуществляющих строительство;
- СРО для компаний, осуществляющих инженерные изыскания;
- СРО для компаний, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование;

В саморегулируемых организациях для строительных компаний действует минимальный порог участников – сто членов. Для СРО в сфере архитектурно-строительного проектирования и в сфере инженерных изысканий действует минимальный порог в пятьдесят членов. У саморегулируемых организаций для компаний осуществляющих строительство не должно быть филиалов и представительств, расположенных за пределами субъекта РФ, где ассоциация зарегистрирована. К тому же членами таких СРО могут быть только компании, зарегистрированные в тоже же субъекте РФ. Исключением являются только иностранные юридические лица и компании, в регионах которых нет подобных СРО, при этом такие компании могут вступить в ту СРО, которая зарегистрирована в смежном им субъекте РФ.

К моменту создания СРО и прохождения ею государственной регистрации у некоммерческой организации уже должен быть создан компенсационный фонд и разработаны следующие внутренние документы:

- о стандартах СРО;
- о компенсационном фонде возмещения вреда;
- о компенсационном фонде обеспечения договорных обязательств;
- о ведении реестра участников СРО;
- о процедуре рассмотрения жалоб;
- об анализе работы компаний-участников;
- об условиях членства и размерах взносов в компенсационные фонды.

Также на момент регистрации объединения как саморегулируемой организации оно должно приобрести статус некоммерческой организации, в соответствии с российским законодательством. Ни в законе «О саморегулируемых организациях», ни в Градостроительном кодексе это требование не прописано, однако везде указывается, что статус СРО признается некоммерческой организацией, которая соответствует всем требованиям законодательства об СРО.

Члены саморегулируемой организации должны соблюдать все требования объединения, и в случае их невыполнения компания может быть исключена из СРО. Данный процесс регламентируется внутренними документами СРО, в Градостроительном кодексе же прописана возможность исключения члена, в случае несоблюдения компанией предписаний органов государственного строительного надзора более двух раз за год. Компания, прекратившая своё членство в СРО, не может вступать в другие СРО в течение одного года. При этом в Градостроительном кодексе не прописан случай, в котором компания перестаёт быть членом СРО по своему желанию.

Важным фактом является то, что в случае исключения или простого выхода компании из саморегулируемой организации ей не возвращаются её взнос в компенсационный фонд, вступительный взнос и членские взносы. В случае если СРО прекращает своё существование, то средства

компенсационного фонда не распределятся между участниками, а перечисляются на счет Национального объединения СРО, однако им они могут быть использованы только в случае наступления солидарной ответственности по обязательствам членов бывшей СРО. В сфере архитектурно-строительного проектирования сумма компенсационного взноса варьируется от пятидесяти тысяч рублей, до одного миллиона. В сфере инженерных изысканий – от ста пятидесяти тысяч до трех миллион. Для строительных компаний – от ста до пяти миллионов.

На основании этого материала мы видим, что законодательство в строительной сфере направленно на поддержание стабильной работы саморегулируемых организаций. Данные нормативы позволяют нести финансовую ответственность перед потребителями услуг компаний, даже в случае ликвидации этих компаний или прекращения её членства. Однако, с другой стороны, законодательство не ищет баланса между интересами СРО и её участниками. У компании должен оставаться свободный выбор между представленными саморегулируемыми организациями, для поиска той ассоциации, которая больше бы подходила интересам этой компании – лучше осуществляла свою работу и защищала права участников. На примере же возврата вложений из компенсационного фонда мы видим, что данный фактор является демотивирующим при переходе компании в другую ассоциацию. Безусловно, в законодательстве должна быть прописана финансовая ответственность компаний или саморегулируемых организаций перед потребителями в случаях ликвидации компании, её исключения или перехода в другую СРО, однако данные нормы не должны ограничивать возможность выбора подходящих СРО компаниями.

Также мы видим, что в Градостроительном кодексе прописана процедура исключения компаний, но не прописана процедура добровольного выхода компаний из СРО. Предприниматель или юридическое лицо, прекратившее

своё членство в ассоциации не может вступить в другую СРО в течение одного года. Важно отметить, что в Градостроительном кодексе используется именно формулировка «в случае прекращения членства», т.е. под нее попадают не только злостные нарушители норм и регламентов, которые были исключены из ассоциации, но и компании, которые покидают СРО по своей инициативе. Это значит, что компания, решившая поменять саморегулируемую организацию должна на один год прекратить свою работу или выходить за рамки закона, осуществляя свою деятельность, что практически значит смерть для компании.

В рамках разработанной методологии, мы не выделяли характер членства как критерий, по которому можно оценивать реализацию принципов координационного государства. Поэтому под вопрос можно поставить то, как влияет уровень открытости организаций для входа и выхода членов на формирование координационного государства.

Альберт Отто Хиршман в своей работе «Выход, голос и верность»²¹ описывает два способа реакции потребителей на качество предоставляемых услуг или производимых товаров – «выход» и «голос». «Выход» означает прекращение взаимодействия с той, организацией, действием которой мы не удовлетворены. «Голос» означает донесение своего недовольства до представителей организации. Данные действия, по мнению Хиршмана, существуют и в рамках политических систем. Реакция «голос» является более полезной для организаций, т.к. позволяет им узнавать причины недовольства её работой и помогает развиваться, поэтому в некоторых организациях реакция «выход» может быть ограничена. Тем не менее, автор не считает, что у членов сообществ опция «выход» должна быть отобрана полностью, а скорее настаивает на оптимальном балансе между этими двумя реакциями, описывая негативные реакции отсутствия одной из опций.

²¹ Хиршман А.О. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств. М.: Новое издательство, 2009.

Можно провести аналогию между описанной теорией и функционированием саморегулируемых организаций. Саморегулируемые организации заинтересованы в большом количестве участников, потому что это является гарантией её стабильного существования (отдаление от планки минимального количества участников и увеличение компенсационного фонда). Поэтому в интересах СРО ограничить опцию «выход», чтобы сохранить количество участников. Однако, как пишет Хиршман, подобная ситуация должна приводить к увеличению опции «голос». На первый взгляд это должно положительно повлиять на формирование общего дискурса в рамках СРО, способствовать к выражению участниками своего недовольства и вовлечению компаний в работу СРО. Однако усиление опции «голос» может приводить и к негативным последствиям, которые будут затруднять принятие необходимых решений. Так, Хиршман приводит пример, когда отсутствие «выхода» и усиление реакции «голоса» приводит к накалению политической обстановки и усилению протестов в обществе, и при достижении определенного уровня власти оказываются неспособны выполнить требования протестующих. Подобную ситуацию мы можем предположить и в рамках саморегулируемых организаций.

Существует и ещё один вариант событий, когда отсутствуют сразу две опции – и «выход», и «голос». Хиршман описывает подобную ситуацию на примере стран социалистического блока, в которых отсутствовала возможность выражать свое недовольство и возможность беспрепятственно эмигрировать из страны, что приводило к появлению феномена «внутренней эмиграции» и выключению индивидов из политической жизни государства.

Учитывая ограничения, которые наложены на компании при их выходе из саморегулируемой организации, можно утверждать, что участники попадают в зависимость от своих ассоциаций. Для продолжения своей работы и для сохранения вложенных денег они вынуждены оставаться в той СРО, в которую

изначально вступили. Причем компании заинтересованы сохранять лояльность по отношению к руководству СРО, т.к. от них зависит членство компании в ассоциации, а, следовательно, и продолжение её работы. Согласно Статье 17 п. 7.6. Федерального закона «О саморегулируемых организациях» вопросы вступления и исключения членов зависят от постоянно действующего коллегиального органа управления. Подобная ситуация может стать причиной того, что компании не будут заинтересованы высказывать свою точку зрения, поднимать проблемные темы или критиковать представителей коллегиального органа, потому что в случае проигрыша их точки зрения компания может оказаться под угрозой исключения. Складывается ситуация, когда при конфликте между представителями коллегиального органа управления и группой компаний-участников, первые максимум могут лишиться своих мест, а вторые могут лишиться своего бизнеса. Таким образом, мы можем говорить о значительном ограничении опции «голос», которое, безусловно, сохраняет определенные рамки для ведения диалога между участниками и руководящими органами, но является демотивирующим фактором формирования дискуссии в рамках объединения, развития диалога между участниками и общего дискурса. Это же негативно влияет на вовлечение компаний в сферу публичной политики и развитие координационного государства.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что ограничение выхода компаний из организаций негативно влияет на развитие координационного государства, которое, наоборот, основывается на вовлечении компаний в публичность. На данный момент в законодательстве нет прописанных механизмов вовлечения компаний в публичность, однако существуют нормы, которые эту вовлеченность затормаживают.

Градостроительным кодексом регламентируется создание и работа Национальных объединений СРО. Согласно нему создаются Национальные объединения саморегулируемых организаций двух типов – объединения СРО,

основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство, и объединения СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование и осуществляющих инженерные изыскания. Также в Градостроительном кодексе прописано, что может быть создано только одно Национальное объединение для каждого из типов.

Основными целями данных ассоциаций является защита интересов саморегулируемых организаций и их представительство в органах власти России на разных уровнях. Также прописаны основные функции этих объединений:

- обсуждение вопросов государственной политики;
- представление интересов в федеральных органах государственной власти;
- разработка предложений по вопросам выработки государственной политики;
- защита интересов СРО;
- рассмотрение обращений и жалоб СРО, а также обращений и жалоб на действия СРО;
- размещение средств компенсационного фонда СРО;
- подготовка и утверждение заключений о возможности внесения СРО в государственный реестр СРО;
- ведение единого реестра СРО;
- взаимодействие с СРО и органом надзора за деятельностью СРО по поводу передачи предусмотренной Градостроительным кодексом информации;
- разработка и утверждение стандартов;
- ведение национального реестра специалистов;

Национальные объединения контролируют деятельность СРО, однако не могут исключить СРО, а лишь могут писать заключение о возможности

исключения СРО из государственного реестра СРО и направить его в орган надзора за саморегулируемыми организациями. В законе не прописано обязательное членство СРО в этой ассоциации, но именно от неё зависит включение и исключение СРО из государственного реестра. Саморегулируемая организация, данные о которой не включены в этот реестр, не имеет право осуществлять свою деятельность. Национальные объединения СРО также размещают компенсационные фонды саморегулируемых организаций.

Высшими органами Национальных объединений СРО являются Всероссийские съезды соответствующих саморегулируемых организаций. Он должен проводиться не реже одного раза в два года и считается правомочным, если в его работе приняли участие не менее двух третей СРО, зарегистрированных в России по соответствующим направлениям. Каждая СРО на этих съездах имеет равные права и равные голоса, вне зависимости от размера объединения. В Кодексе прописаны права Всероссийского съезда:

- утверждение устава Национального объединения СРО;
- формирует состав совета Национального объединения;
- избирает президента Национального объединения;
- определяет размер отчислений СРО на нужды объединения;
- утверждает смету;
- утверждает отчеты;
- утверждает членов ревизионной комиссии;
- утверждает регламент съезда;
- определяет место нахождения совета объединения.

Президент Национального объединения СРО считается избранным, если за него проголосовало более половины всех СРО, зарегистрированных в России по соответствующим направлениям. Он избирается сроком на четыре года и является его единоличным исполнительным органом, при этом одно лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Президент

представляет Национальное объединение перед органами власти всех уровней, созывает Всероссийский съезд в случаях, предусмотренных уставом, распоряжается имуществом, утверждает штатное расписание аппарата объединения и исполняет другие функции, если они предусмотрены уставом.

Совет Национального объединения является коллегиальным исполнительным органом. Его состав не может превышать 30 человек и подлежит ротации на одну треть каждые два года, президент объединения также является членом совета. Члены совета избираются тайным голосованием на Всероссийском съезде СРО. К правам полномочиям совета относятся:

- избрание вице-президентов объединения;
- организация информационного обеспечения СРО;
- осуществление методической деятельности;
- созывает Всероссийский съезд СРО и формирует повестку;
- утверждает норму представительства СРО на съезд;
- утверждает регламент совета;
- утверждает размер вознаграждения президента, вице-президента и других должностных лиц объединения;
- на основании решения суда принимает решение о выплатах из средств компенсационного фонда в случае наступления ответственности СРО, исключенных из государственного реестра СРО;

Полномочия данного совета могут быть прекращены досрочно решением Всероссийского съезда СРО. Подобный внеочередной съезд СРО может быть проведен по заявлению не менее одной трети всех СРО, зарегистрированных в России. Заседания совета должны проходить не реже одного раза в три месяца и созываются президентом объединения, на нем должны присутствовать не менее двух третей членов совета. Решения на нем принимаются простым большинством, от числа всех участвующих в заседании.

Как уже отмечалось, существует только два Национальных объединения СРО в градостроительной сфере. Первое – Национальное объединение строителей (НОСТРОЙ), второе – Национальное объединение изыскателей и проектировщиков (НОПРИЗ). В каждом из объединений действуют свои уставы, которые конкретизируют их деятельность и права каждого из субъектов объединения. Далее на примере устава Национального объединения изыскателей и проектировщиков мы рассмотрим, как он дополняет Градостроительный кодекс, и какая система взаимодействия между СРО, а также между СРО и властью выстраивается в итоге.

На 2017 год в состав Национального объединения изыскателей и проектировщиков входили 185 проектных СРО и 39 СРО изыскателей. Несмотря на то, что Градостроительный кодекс не прописывает обязательное членство СРО в объединении, в уставе НОПРИЗ указывается, что членами объединения являются все саморегулируемые организации, внесенные в государственный реестр СРО. С момента регистрации саморегулируемая организация должна оплатить все необходимые взносы, либо Национальное объединение может взыскать их в судебном порядке.

Устав сохраняет дух Кодекса в том месте, где прописаны цели и функции Национального объединения. В уставе сохраняются и детализируются функции работы НОПРИЗ, которые касаются взаимодействия объединения с органами власти, участия в работе над законопроектами, оспариванию решений органов государственной власти. Большое внимание в уставе уделено вопросам социально-трудовых отношений, взаимодействию с профсоюзами и защите интересов членов при решении этих вопросов. Также на основании устава при Национальном объединении образуется Третейский суд.

В отличие от Градостроительного кодекса и закона «О саморегулируемых организациях» устав ассоциации прописывает и права её членов. Согласно ему члены НОПРИЗ имеют следующие права:

- участвовать в работе Всероссийского съезда, задавать на нем повестку дня и голосовать по всем вопросам на Съезде;
- задавать повестку заседания Совета и обжаловать его решения на Съезде;
- посредством своих представителей быть избранным в органы Объединения;
- выдвигать своих кандидатов на должности Президента, членов Совета и членов Ревизионной комиссии;
- участвовать в разработке документов НОПРИЗ;

В уставе прописаны и другие права членов объединения, посвященные защите их прав и интересов, развитию отрасли и развитию объединения.

Помимо перечисленных в Кодексе органов управления Национальным объединением уставом НОПРИЗ регламентируется создание аппарата Объединения, проведение окружных конференций (по федеральным округам), создание ревизионной комиссии. С точки зрения вовлечения в публичность интерес представляют окружные конференции саморегулируемых организаций, цель проведения которых – выработка общей позиции членов Объединения. Касаясь прав и функций основных органов управления (Съезд, Совет, Президент) устав практически полностью копирует Гражданский кодекс, лишь в чем-то дополняя и детализируя его. Так, в уставе прописана возможность избрания в Совет независимых членов (не более 3 человек), которые могут быть представлены профильным комитетом Государственной Думы, соответствующим органом федеральной власти и высшим коллегиальным органом государственной власти г. Москвы. Также прописывает периодичность сбора Всероссийского съезда – не реже одного раза в год.

На основании этого материала мы можем сделать некоторые выводы о взаимодействии Национального объединения изыскателей и проектировщиков с органами государственной власти. Так, мы видим, что единственным

человеком, который вступает во взаимодействие с органами государственной власти, является Президент ассоциации. Только он может представлять ассоциацию в этих органах и защищать её интересы в суде. Устав регламентирует, что Совет может поднимать вопросы выработки государственной политики на его собраниях и в дальнейшем информировать об этом Съезд. Несмотря на то, что такие права не закреплены за Всероссийским съездом, в уставе нет никаких ограничений, запрещающих делать это обычными членами.

Тем не менее, за Президентом остаются ключевые функции, по управлению Национальным объединением и по взаимодействию с внешними субъектами, к которым относятся не только органы власти. Президент является главным представителем НОПРИЗ, и имеет право действовать от его имени без доверенности. Президент возглавляет Совет объединения и председательствует на нем, также президент является председателем Всероссийских съездов СРО. Президент избирается на Всероссийском съезде и может лишиться своего поста только по его решению. Срок его правления составляет 4 года, а один и тот же человек не может занимать эту должность более 2 раз подряд.

За Советом же закреплены функции по контролю над деятельностью саморегулируемых организаций. При этом у Совета нет механизмов влияния на работу Президента, и нет возможности лишить его должности напрямую. Совет объединения может только организовать внеочередной Всероссийский съезд, на котором может поднять вопрос об отставке президента. Стоит также отметить, что ни в уставе, ни в Кодексе не прописан регламент процедуры отрешения Президента от должности. Таким образом, мы видим, что ключевой фигурой Национального объединения изыскателей и проектировщиков является её Президент.

На основании всего проанализированного материала можно построить модель саморегулирования, которая выстраивается в сфере разработки проектной документации и инженерных изысканий:

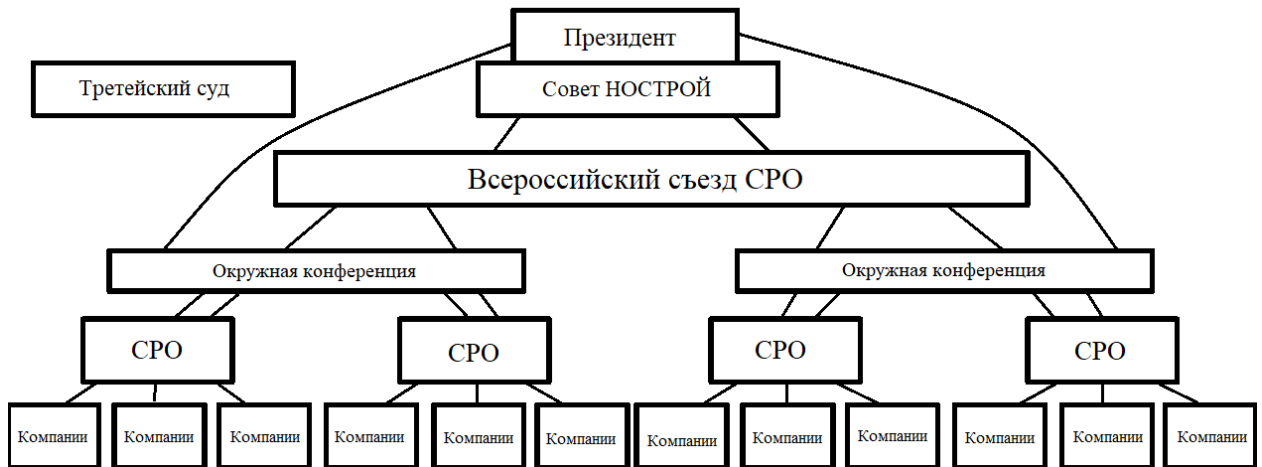


Рис. 1 Система саморегулирования в сфере проектирования и инженерных изысканий

Анализируя структуру отношений, которая выстраивается между компаниями строительной сферы и государством, мы можем сделать вывод, что она соответствует корпоративистской модели. Она выстраивается по иерархическому принципу, состоит из нескольких уровней и членство в этой системе является обязательным. Данная система больше подходит под описание старого корпоративизма, характерного для авторитарных режимов двадцатого века. Так, Алмонд и Пауэлл выделяли 4 черты, характерные для авторитарного корпоративизма – сферу общества представляет только одна группа, принудительное членство, иерархичность, контроль правительства над этими группами. Однако в случае с системой саморегулирования мы не можем говорить о политическом контроле правительства над СРО, а только о контроле над соблюдением регламентов функционирования СРО.

Концентрация полномочий в руках Президента Национального объединения ставит вопрос о реализации принципов координационного государства в сфере саморегулирования. Кроме одного члена, представляющего отрасль, представители всех других компаний оказываются отрезанными от

процесса принятия политико-управленческих решений. В результате не соблюдается принцип дискуссионности и открытости выработки государственных решений, т.к. в этом процессе не участвуют другие представители отрасли, которые могут обладать своим мнением о том, как должна развиваться строительная сфера. Смысл взаимодействия между обществом и властью в рамках координационного государства заключается не в наличии одного представителя от всей отрасли, а в представленности всех мнений, в открытом обсуждении вариантов развития отрасли и в договорном принципах выработки решений.

Возможность формирования общего дискурса в рамках Всероссийского съезда СРО также остается под вопросом. Данные собрания проводятся раз в год и длятся несколько часов (в 2017 году собрание прошло за 4 часа). При этом характерной чертой этих Съездов являются результаты голосований – на 4 Всероссийском съезде по всем вопросам повестки собрания количество проголосовавших «за» составляет 180-190 участников, «против» - от 1 до 7, «воздержались» - от 0 до 5. Это говорит о том, что в рамках этих собраний отсутствует дискуссия и обсуждение каких-либо вопросов, и они имеют лишь формальный характер. Поэтому справедливо будет сделать вывод, что формат Всероссийских съездов не приводит к формированию общего дискурса между участниками, и что он не является той структурой, которая способна аккумулировать и агрегировать интересы своих участников. Соответственно также можно утверждать, что посредством этих собраний позиция участников не может быть донесена до Президента, в том числе и в той части, которая касается выработки государственной политики. Уже на примере этой структуры мы видим, что существует определенный разрыв между интересами и мнением саморегулируемых организаций и их представителем перед органами государственной власти.

Ещё одним фактором, отрицательно влияющим на формирование общего дискурса, является и географический разброс участников. В условиях, когда Всероссийские съезды проводятся раз в год, а саморегулируемые организации находятся в разных уголках страны, очевидным является то, что коммуникация между ними будет формироваться с трудом. Именно для преодоления этого разрыва в рамках НОСТРОЙ были создан институт окружных конференций, которые формируются по федеральным округам РФ и включает в себя все СРО, зарегистрированные в них.

Окружные конференции занимаются вопросами выработки общей позиции членов НОСТРОЙ по данному федеральному органу, для представления её в органах государственной власти регионов этого ФО; выдвигают кандидатуры в Президенты объединения, членов Совета и членов Ревизионной комиссии. Согласовывают должность координатора (по представлению Президента) и делают запрос об отставке координатора (также Президенту). Данные конференции должны проходить тоже не реже одного раза в год. Координатор выполняет координирующие функции на окружной конференции, назначается Президентом из числа представителей СРО, зарегистрированных в регионе. На координаторе лежит много организационных функций, однако он может являться звеном, по которому до Президента ассоциации может доноситься информация о мнении СРО по тем или иным вопросам.

Подобная система организации внутренней работы Национального объединения, ограничение формирования общего дискурса негативно влияет на вовлечение компаний в публичность. В данном случае мы можем говорить, что в строительной сфере саморегулирования не разработаны механизмы, для повышения уровня участия СРО в общих делах Национального объединения. Отсутствие гарантированных возможностей повлиять на руководство Объединения, непродуманность системы организации диалога между

участниками являются демотивирующими факторами, приводящие к снижению активности членов в работе Объединения. Следовательно, мы можем сделать вывод, что система саморегулирования не выполняет функции по вовлечению компаний в публичность.

Последним правовым уровнем регламентации деятельности саморегулируемых организаций являются уставы СРО. В рамках этой работа будет изучен устав одной из СРО Санкт-Петербурга – «Ассоциация «Саморегулируемая организация «Объединенные разработчики проектной документации». Характерной чертой этого устава является то, что в нём практически не рассматриваются взаимоотношения СРО с органами государственной власти. Данное направление отражается только в одном пункте устава, где прописана возможность участия СРО в обсуждении законов и иных нормативно правовых актов. В уставе не прописан ответственный орган или лицо, отвечающее за взаимодействие с органами государственной власти или муниципальной власти, также не прописан орган, отвечающий за взаимодействие с Национальным объединением изыскателей и проектировщиков. Особенностью устава является обязательное участие членов СРО в деятельности Общего собрания членов саморегулируемой организации. В остальных пунктах данный документ повторяет пункты Федерального закона «О саморегулируемых организациях» и Градостроительного кодекса РФ, либо эти пункты были неинтересны с точки зрения проводимого исследования, поэтому не были рассмотрены.

В нормативно-правовых актах, которые посвящены саморегулированию в этой строительной сфере, основное внимание уделяется контролю над работой компаний и страхованию их деятельности. Гораздо меньшее внимание в них уделяется обеспечению представительства интересов бизнеса как на уровне СРО, так и на уровне государственных органов. На уровне нормативно-правовых актов не прописаны механизмы вовлечения компаний в публичную

сферу, механизмы создания в сфере общего дискурса и площадок для обсуждения проблем отрасли. Компаниям не предоставляются действенные механизмы влияния на свои руководящие органы, нигде не прописана процедура лишения должностей членов коллегиального органа или директоров СРО. То же самое справедливо сказать и про возможность Саморегулируемых организаций повлиять на руководство НОСТРОЙ.

Также, согласно изученной нормативно-правовой базе, сами СРО не являются участниками взаимоотношений с органами государственной власти. В области разработки проектно-строительной документации и инженерных изысканий данные функции переносятся на высшие уровни. Так, с региональными органами власти должны взаимодействовать координаторы Окружных конференций, с федеральными – Президент НОСТРОЙ. Если взять в учет то, что координаторы Окружных конференций назначаются Президентом НОСТРОЙ, то можно сделать вывод, что отношения с органами власти зависят только от одного лица, возглавляющего всю систему. Подобная практика не может способствовать вовлечению бизнеса в публичную сферу, т.к. компании не будут видеть возможности, как они могут повлиять на органы власти, используя институт саморегулирования. Перед ними выстраивается сложная, многоуровневая система, на которую они не могут повлиять даже на уровне СРО.

Под вопросом остается и уровень участия Президента Национального объединения в разработке политико-управленческих решений. В сети Интернет есть новости, свидетельствующие о включении специалистов НОПРИЗ в рабочие комиссии при министерствах Правительства РФ²² и комитетах

²² Рейтер Т. Представители Национальных объединений вошли в состав группы Минстроя по профобразованию [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.all-sro.ru/news/predstaviteli-natsionalnih-obedinenii-voshli-v-sostav-gruppi-minstroya-po-profobrazovaniyu_18384956 - Загл. с экрана (08.02.2018)

Государственной Думы²³ при разработке нормативно-правовых актов, и новости, рассказывающие о подготовке руководством НОПРОИЗ проектов законов и поправок к законам.²⁴ Однако ряд новостей свидетельствует о том, что представители Президент Национального объединения не всегда принимает участие в разработке законопроектов, которые касаются его сферы.²⁵ Таким образом, мы можем говорить об ограниченном включении представителей сферы разработки проектной документации и инженерных изысканий в процесс разработки государственной политики. Их уровень участия в выработке политико-управленческих решений зависит от заинтересованности в этом со стороны органов государственной власти.

Подводя итог, мы можем утверждать, что институт саморегулирования в сфере разработки проектной документации и инженерных изысканий на сегодняшний день не является механизмом вовлечения бизнеса в публичную политику. Вовлечение в публичность не реализуется как на самом уровне саморегулируемых организаций, так и на уровне национального объединения. При отсутствии механизмов вовлечения компаний в публичную сферу, они остаются пассивными наблюдателя деятельности их руководства.

Участие Президента НОПРОИЗ в процессе разработки государственных решений и подготовке федеральных законов говорит нам о том, что система саморегулирования содержит в себе элементы координационного государства, однако во многом зависит от решений государственных органов. Однако эти принципы не реализуются полностью и являются значительно ограниченными. При выработке политико-управленческих решений не формируется дискуссия при обсуждении актуальных для отрасли вопросов, в которую могли бы быть

²³ Апумчик А. Защита Архитектора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://argumenti.ru/society/2017/07/540949> - Загл. с экрана (05.07.2017)

²⁴ В НОПРОИЗ опять формируют поправки к законопроекту о негосударственной экспертизе [Электронный ресурс] // Сайт Новости СРО. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/v-nopriz-opyat-formiruyut-popravki-k-zakonoproektu-o-negosudarstvennoj-ekspertize/> - Загл. с экрана (27.02.2018)

²⁵ Андреев А. Реформа СРО: последняя попытка выжить [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rcmm.ru/vlast-i-samoregulirovanie/27298-reforma-sro-poslednyaya-popytka-vyzhit.html> - Загл. с экрана (21.06.2016)

включены все заинтересованные стороны. Сам процесс выработки решений, даже если в него и включен Президент Национального объединения, остается закрытым и непубличным.

Сама модель взаимоотношений между властью и бизнесом выстраивается по зонтичному принципу и состоит из нескольких уровней. Непосредственно с органами государственной власти контактирует только Президент объединения, от которого зависит нижний уровень – саморегулируемые организации, между которыми не выстраивается коммуникация. Далее, от саморегулируемых организаций зависят участники объединения, между которыми так же не происходит взаимодействия. Данная система служит для трансляции решений органов государственной власти от верхних уровней к нижним – от руководства НОПРИЗ до СРО, от СРО до компаний.

2.3 Воспроизводство зонтичной модели управления в саморегулируемой организации «Объединенные разработчики проектной документации»

Ранее была рассмотрена институциональная составляющая работы саморегулируемых организаций, на основании которой была построена модель взаимодействия бизнеса и власти. Также были сделаны выводы о факторах, которые негативно влияют на вовлечение бизнеса в публичную сферу. Однако эти данные не позволяют нам говорить о том, какого рода взаимодействие складывается в рамках СРО, формируется ли на её базе диалоговая площадка, насколько открытым является дискуссионный процесс. Для получения этой информации будет проанализирована публичная активность одной из саморегулируемых организаций Санкт-Петербурга – «Объединенные разработчики проектной документации».

На сайте этой СРО публикуется новостная информация, связанная с деятельностью ассоциации, анонсы и отчеты о прошедших мероприятиях, новости о новых нововведениях в работе СРО, новых о новых стандартах и правилах. У объединения нет аккаунтов в социальных сетях, поэтому данный ресурс не будет проанализирован. Также в сети Интернет не было найдено других новостных источников, которые освещали бы деятельность этой организации. Единственная новость была размещена на интернет-портале «Все о саморегулировании» и посвящена опровержению недостоверной информации, которая была размещена ранее на портале о руководителе СРО «ОРПД» - С.В. Зайцеве.²⁶

В рамках исследования была собрана информация о мероприятиях СРО «Объединенные разработчики проектной документации» (сокр. «ОРПД»), проводимых в период с начала 2016 года по июнь 2018 года. За данный промежуток времени была найдена информация о 25 мероприятиях, проводимых для членов СРО, по 10 мероприятий было проведено в 2016 и 2017 годах, 5 мероприятий в 2018 году. Мероприятия, которые проводятся в рамках этой СРО, подразделяются на 5 типов: Общие собрания членов СРО, Ежегодные неформальные встречи, рабочие встречи с руководителями СРО, круглые столы, обучающие семинары. Количество тех или иных мероприятий, проводимых в исследуемых годах можно увидеть на таблице.

Таблица 1. Мероприятия СРО «ОРПД», проводимые для своих членов.

	Общее собрание	Неформальная встреча	Рабочая встреча	Круглый стол	Обучающий семинар
2018		1		1	3
2017	8	1	1		
2016	5		1		4

²⁶ Жидков С.Н. II Опровержение [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/news/ii-opроверzhenie> - Загл. с экрана (28.03.2014)

На основании этих данных можно сделать вывод, что Общие собрания членов СРО «ОРПД» проводятся не по нормированному графику, а в зависимости от количества вопросов, которое оно призвано решить. Поэтому периодичность их проведения варьируется от полугода, до двух собраний за один месяц. За 9 лет работы ассоциации собрания проводились в среднем 3,8 раз в год. Согласно протоколам заседаний этих Собраний практически все вопросы принимаются единогласно всеми членами, принимающих участие в Собрании, процент голосующих «против» максимум составляет 2%. Из этого можно сделать вывод, что хоть собрания проводятся и часто, но они не имеют дискуссионного характера, а созываются лишь для принятия уже выработанных решений. Об этом говорит и время проведения этих Собраний – от одного до двух часов.

Данная информация позволяет подтвердить выводы, сделанные в предыдущем параграфе, что компании не участвуют в деятельности объединения, а в рамках СРО не формируется дискуссионная площадка. Следовательно, подтверждается вывод и о том, что в рамках саморегулируемых организаций не реализуются принципы вовлечения бизнеса в публичную сферу.

Формат таких собраний не может способствовать развитию диалога между участниками и не вовлекает их в работу саморегулируемой организации. Однако в 2017 и 2018 году появляется практика проведения неформальных встреч для членов СРО. Эти неформальные встречи проводятся перед общими собраниями и имеют формат выездных туристических поездок (в 2017 году на Валаам, в 2018 году в Ивангород). Подобные мероприятия, в отличие от общих собраний, в большей мере способствуют развитию коммуникации между участниками объединения и руководством, знакомству членов СРО друг с другом, свободному обмену идей и обсуждению проблемных вопросов. Если, формат Общих собраний изначально не может способствовать развитию

дискуссии из-за своей формальной структуры и регламентов, то практика таких выездов должна способствовать формированию общей идентичности между участниками СРО и созданию общего дискурса, посредством развития горизонтальных сетевых коммуникаций.

Формат круглых столов, где бы участники привлекались к обсуждению проблемных вопросов, также должен способствовать развитию коммуникации и обмену идей в рамках СРО. В 2018 году был проведен первый круглый стол, однако информация об этом мероприятии не позволяет говорить о том, что участники привлекались к обсуждению вопросов, потому что это мероприятие носило обучающий характер, а участие в мероприятии было платным. Несмотря на то, что обучающие мероприятия играют положительную роль в развитии отрасли, они имеют маленькое значение в развитии внутренней коммуникации между компаниями объединения, потому что большинство обучающих семинаров имеет тип отношений «спикер – слушатель».

Большой эффект имели бы круглые столы, посвященные обсуждению актуальных вопросов деятельности СРО, обсуждению введения новых стандартов и правил, вопросов, связанных с отношениями с органами государственной власти. При этом на этих мероприятиях участвовали бы те члены ассоциации, для которых подходила бы проблематика круглых столов, и которые были заинтересованы в решении конкретных вопросов, обсуждаемых на мероприятии. Данные участники могли бы стать основой рабочих групп, которые бы занимались подготовкой проектов новых стандартов, вырабатывали бы решения о новых подходах к политике в отношении НОПРИЗ или в отношении органов государственной власти. Также положительно на формирование диалога между участниками объединения и руководством СРО влияет практика проведения неформальных встреч, которые посвящены не конкретным вопросам, а знакомству членов СРО между собой. Подобные мероприятия можно было бы проводить два раза в год, однако делать эти

мероприятия максимально доступными для участников и подбирать такие форматы, которые максимально способствуют общению членов СРО между собой.

Внимание стоит уделить и подаче новостной информации на сайте СРО. На данный момент все новости носят информативный характер и делятся на две категории – отчеты о прошедших событиях и новые нормативы, принятые в СРО или на высших уровнях. При этом нет новостей, которые обозначали бы дискуссию вокруг проблемных тем и вовлекали бы участников в процесс обсуждения, потому что компаниям представляется не объективная ситуация и актуальные вопросы, в решении которых они бы могли участвовать, а транслируются только уже принятые решения. Характер представленных новостей также подтверждает вывод, что в рамках исследуемой СРО не формируется дискуссия и обсуждение проблем, не поднимаются актуальные вопросы, что говорит о том, что в СРО не используются механизмы вовлечения компаний в публичность,

Ещё одним фактором, негативно влияющим на формирование общего дискурса, является и географический разброс участников саморегулируемой организации «Объединенные разработчики проектной документации». В СРО «ОРПД» на момент 2018 года зарегистрировано 300 членов. Только 178 из них осуществляют свою деятельность в Санкт-Петербурге, 16 зарегистрировано в Ленинградской области, 25 в Москве, 23 в Ярославской области, 10 в Вологодской. Всего в СРО представлено 29 регионов от Калининградской области до Хабаровского края. Подобный географический разброс препятствует формированию общего дискурса в СРО, потому что возрастают издержки компаний на поддержание коммуникации друг с другом. Также, вероятно, что компании, работающие в разных субъектах РФ, в своей деятельности сталкиваются с разными вопросами и заинтересованы в решении именно своих проблем.

В рамках исследования было проведено одно экспертное интервью одного генерального директора компании - члена саморегулируемой организации «Объединенные разработчики проектной документации» (далее «эксперт»). В ходе интервью была получена оценка работы саморегулируемой организации и системы саморегулирования в целом, дана характеристика процесса разработки и принятия решений на уровне объединения, получены сведения о характере внутренней коммуникации между членами объединения.

В ходе интервью выяснилось, что этого члена объединения отсутствует мотивация участвовать в работе саморегулируемой организации. Он не посещал Общие собрания членов СРО с 2013 года, несмотря на то, что на момент вступления его компании в СРО «ОРПД» он был заинтересован принимать участие в деятельности объединения. Было выявлено несколько факторов, негативно повлиявших на его мотивацию. Первый фактор – процедура голосования на Общих собраниях. Было выявлено, что на Общих собраниях применяется практика голосования по доверенности. Члены объединения, у которых нет возможности присутствовать на собрании, выписывают доверенность на представителей руководства, которые могут голосовать от их имени. Эксперт описал ситуацию, когда на голосовании большинство участников, присутствующих на собрании, проголосовало против выдвигаемого решения, однако решение было всё равно принято, когда представители руководства проголосовали по доверенности за отсутствующих членов. В результате у члена объединения сложилось мнение, что в рамках саморегулируемой организации нет механизмов, которые позволяли бы участникам отстаивать интересы своей компании. Этот фактор негативно повлиял как на работу эксперта в Общих собраниях, так и на его участие в иных, неформальных мероприятиях объединения.

Второй фактор – уровень решаемых саморегулируемой организацией вопросов. По словам эксперта, на уровне саморегулируемых организаций не

решаются вопросы принятия новых стандартов и правил, а все решения и нормативы принимаются на уровне федеральных властей. СРО определяет только перечень документов, необходимых для вступления компании в объединение, размер взноса в компенсационный фонд и размер членских взносов. Соответственно на Общих собраниях обсуждаются вопросы не совершенствования нормативной базы, а вопросы об увеличении тех или иных взносов. При этом, по словам эксперта, на Общих собраниях поднимались вопросы о взаимоотношениях с органами власти и Национальным объединением, однако руководство дало ответ, что оно никак не может повлиять на вышестоящие уровни, если даже дело касается защиты интересов своих членов. Однако это является частным случаем – эксперт привел пример, когда по одним и тем же вопросам другим СРО получалось отстаивать интересы участников, когда как руководство СРО «ОРПД» даже не занималось их защитой.

Третий фактор – невыполнение саморегулируемыми организациями своих функций. По мнению эксперта саморегулируемые организации не только не защищают интересы своих членов, но и не выполняют свои функции по контролю над качеством работ компаний и страхованию их деятельности. Для саморегулируемой организации важна оплата компанией взноса в компенсационный фонд и наличие всех документов, подлинность которых никто не проверяет, в результате чего на рынке появляется множество недобросовестных фирм. Если компанию исключают из саморегулируемой организации, то она может поменять юридическое название и вступить в другую СРО. По словам эксперта, большинство компаний исключают из СРО не по причине невыполнения ими стандартов и норм, а при неуплате ими членских взносов. Также было отмечено, что не работает и система солидарной ответственности – при наступлении страховых случаев, когда по вине компании кто-то получил вред, СРО отказываются выплачивать компенсации

пострадавшим. Эксперт считает, что средства, которые собираются саморегулируемой организацией, используются не для реализации декларируемых функций, а в целях получения прибыли руководством объединения.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что система саморегулирования содержит в себе недостатки, которые позволяют использовать этот институт в интересах руководства СРО и вышестоящих структур. В этой системе компании отстранены от управления общими делами объединения и не видят мотивов участвовать в общих делах их саморегулируемых организаций. На данный момент бизнес приспосабливается к сложившимся условиям, а не использует этот механизм для реализации своих интересов и донесения своей точки зрения до органов власти. Со своей стороны руководство саморегулируемых организаций не заинтересовано в вовлечении компаний в публичную сферу, поэтому в рамках СРО не используются механизмы, которые могли бы способствовать этому. Однако и само руководство саморегулируемых организаций не включено в процесс выработки публичной политики, не взаимодействует с органами государственной власти по поводу разработки политико-управленческих решений. Во всей исследуемой отрасли все полномочия по взаимодействию с органами государственной власти концентрируются в руках одного человека – Президента Национального объединения проектировщиков и изыскателей, механизмы контроля над которым остаются также неразработанными.

Следовательно, мы можем сделать вывод, что саморегулируемые организации не реализуют свой потенциал, как механизм вовлечения бизнеса в публичность. Компании не участвуют в деятельности СРО и не могут повлиять на свое руководство, что говорит нам о том, что руководство СРО не является представителями их интересов на уровне Национального объединения. В результате происходит разрыв между интересами бизнеса и руководством

Национального объединения. Поэтому мы не можем говорить и о том, что представители бизнеса участвуют в выработке государственных решений. Из этого следует вывод, что система саморегулирования в строительной сфере не является механизмом координационного государства.

Также подтверждается вывод, что на уровне саморегулируемых организаций воспроизводится зонтичная модель управления. Между руководством СРО и компаниями выстраивается система отношений, когда компании исключены из деятельности объединения, они не взаимодействуют между собой, и их только информируют о решениях, принятых руководством саморегулируемой организации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данная работа была посвящена исследованию системы саморегулирования в России. Тема саморегулирования является одной из самых актуальных в нашей стране, несмотря на то, что она практически не обсуждается в средствах массовой информации. Однако на сегодняшний день обозначились ключевые проблемы функционирования этой системы, которые наиболее явно проявляются в строительной отрасли. В 2016 году система саморегулирования в этой сфере находилась под угрозой закрытия, на уровне государственных властей было признано, что она не реализует те цели и функции, которые были в неё заложены. В первую очередь это касалось того, что данная структура не позволяет эффективно контролировать качество работ и отсеивать недобросовестных производителей.

Тогда системе саморегулирования в строительной отрасли был дан ещё один шанс, и государство пошло по пути реформирования данного института. Были разработаны новые условия членства для компаний, установлены дополнительные платежи в компенсационные фонды, создана единая система стандартизации, предъявлены новые требования к банкам, в которых могут размещаться средства компенсационных фондов. Однако в реформе не было уделено внимание тому, насколько бизнес заинтересован в работе саморегулируемых организаций и готов принимать участие в решении общих проблем.

В данной работе основное внимание было уделено работе института саморегулирования с точки зрения теории координационного государства. Согласно этой концепции в современном постоянно усложняющемся мире государство оказывается неспособным решать все возникающие перед ним задачи. В этих условиях оно начинает привлекать бизнес и ассоциации гражданского общества к решению общих проблем, позволяет им на равных участвовать в разработке политико-управленческих решений. Для этого

государство вовлекает бизнес и гражданское общество в публичную сферу, способствует поддержанию дискуссии и обмену идей по актуальным общественным проблемам. При этом польза для государства заключается не только в том, это позволяет находить наиболее эффективные способы решения проблем, но и в переложении части социальной ответственности за реализацию этих решений на бизнес и гражданское общество.

В строительной сфере система саморегулирования выстраивается по корпоративистской модели взаимодействия между властью и бизнесом. Она организована по иерархическому принципу и включает в себя несколько уровней, всю отрасль представляет только одна структура и членство в ней является обязательным. Эта система содержит в себе делиберативные механизмы – на уровне СРО и Национальных объединений высшими органами являются общие собрания членов этих ассоциаций.

Данная модель должна активно вовлекать членов участвовать в деятельности своих объединений, чтобы благодаря этим механизмам они могли отстаивать и продвигать свои интересы, участвовать в процессе разработки решений органов власти, что привело бы к реализации механизмов вовлечения бизнеса в публичность. Однако на законодательном уровне не прописаны механизмы, которые гарантировали бы возможность бизнеса влиять на принимаемые в рамках СРО решения и воздействовать на свое руководство. В результате система саморегулирования не реализует свой потенциал и не вовлекает бизнес в публичность. Поэтому эту модель будет неправильно назвать корпоративистской, несмотря на то, что она содержит её черты – эта модель выстраивается по зонтичному принципу, когда нижние уровни зависят от верхних, а на самих уровнях не происходит коммуникации между субъектами.

Также, согласно Градостроительному кодексу, основные полномочия по взаимодействию с органами государственной власти концентрируются в руках

одного человека – Президента Национального объединения, механизмы влияния на которого со стороны Всероссийского съезда СРО остаются также неразработанными. В результате этого мы видим, что на уровне самих саморегулируемых организаций не реализуются механизмы вовлечения бизнеса как в работу объединений, так и его вовлечения в публичную сферу, руководство СРО, наоборот, пытается отстранить бизнес от процесса разработки решений на уровне объединения. В результате мы можем наблюдать, как бизнес отстраняется от работы этого института, подстраивается под новые требования и не является заинтересованным в его сохранении и совершенствовании. Соответственно нельзя говорить и о том, что руководство саморегулируемых организаций является представителем интересов компаний – членов их объединений. Это в свою очередь означает, что эти интересы не смогут быть донесены и до высшего уровня – уровня Национальных объединений и уровня федеральной власти.

Опираясь на результаты этого исследования, можно сделать вывод, что система саморегулирования в строительной сфере на сегодняшний день не является механизмом координационного государства. На сегодняшний момент бизнес остается отстраненным от процесса принятия государственных решений. Сам процесс разработки и принятия решений не имеет дискуссионного и открытого характера - из всей отрасли в него включен только Президент Объединения. Механизмы вовлечения в публичность в этой сфере не работают.

Таким образом, не подтверждаются гипотезы исследования о том, что саморегулируемые организации являются механизмом представительства интересов бизнеса в органах государственной власти, и что СРО являются механизмом вовлечения бизнеса в обсуждение стратегий органов государственной власти. Также мы не можем считать саморегулируемые организации аренами публичного взаимодействия между бизнесом и властью,

потому что компании, работающие в саморегулируемой отрасли, не видят в этой структуре тот институт, которые может доносить их интересы до органов государственной власти и влиять на принимаемые решения.

Ситуацию эту можно исправить путем совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечения гарантий прав участников ассоциаций и совершенствования механизмов контроля над руководством объединений со стороны участников. Подобные реформы необходимы и на уровне Национальных объединений при обеспечении прав саморегулируемых организаций. Важным аспектом является и концентрация всех полномочий по взаимодействию с органами власти в руках единоличного исполнительного органа, а не коллегиального органа управления Национальным объединением. Для реализации концепции координационного государство важен не просто представитель отрасли, которого допускают к разработке государственных решений, а открытый и дискуссионный характер обсуждения при принятии этих решений, при котором бы были представлены различные точки зрения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Андреев А. Реформа СРО: последняя попытка выжить [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rcmm.ru/vlast-i-samoregulirovanie/27298-reform..> - Загл. с экрана (21.06.2016)
2. Апумчик А. Защита Архитектора [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://argumenti.ru/society/2017/07/540949> - Загл. с экрана (05.07.2017)
3. Басова А.В. Правовые проблемы приобретения некоммерческой организацией статуса саморегулируемой//Предпринимательское право. 2008. № 1.
4. Васецкий А. А. Корпоративизм и политическая составляющая его развития//Управленческое консультирование. 2007. № 4.
5. В НОПРИЗ опять формируют поправки к законопроекту о негосударственной экспертизе [Электронный ресурс] // Сайт Новости СРО. – Режим доступа: <http://sroportal.ru/news/v-nopriz-opyat-formiruyut-ro..> - Загл. с экрана (27.02.2018)
6. Гадышев С.А. Современные подходы к определению публичной политики // Гуманитарный вектор. Серия: Педагогика, психология. – 2011. – №3 – С.132-134
7. Галкин А. А. Корпоративизм как форма отношений между государством и обществом: пределы опасности. Полис. Политические исследования. – 2000. – № 6. – С. 147
8. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: Проблемы определения правового статуса//Журнал российского права. 2004. № 1
9. Жидков С.Н. II Опровержение [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/news/ii-oproverzhenie> - Загл. с экрана (28.03.2014)
10. Зинченко С.А., Галов В.В. Саморегулируемые организации в законодательстве России: проблемы и решения//Корпорации и учреждения: Сб. ст./Отв. ред. М.А. Рожков. - М., 2007.

11. Кузин Н.Я., Ежова Н.А. Саморегулируемые организации в строительстве: состояние и перспективы//Региональная архитектура и строительство. -2017. -№ 1 (30). -С. 95-98
12. Кузнецов, Н. В. Кулакова, Т.А./ Координационные стратегии современного государства в условиях неопределенности // КОНФЛИКТОЛОГИЯ. - 2013 ; - № 4. С. 62-73
13. Кулакова Т. А. Вовлечение в публичность как инновация государственного управления в России // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2011. – № 8–2. – С. 132–136.
14. Курочкин А. В. Становление сетевой модели политико-административного управления в условиях современного общества//Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер. 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. 2011. Вып. 2.
15. Михеев В.А. Публичная политика в современной России. – Власть. – № 4, 2005. – С. 45
16. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Оценка действенности институтов публичной политики в России//Полис. -2013. -№ 5. -С. 79-87.
17. Павроз А. В. Корпоративизм: истоки, эволюция, современное состояние // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. – 2009. – № 4. – С. 50–62.
18. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семенов И.С. Группы интересов и российское государство. – М., 1999.
19. Рейтер Т. Представители Национальных объединений вошли в состав группы Минстроя по профобразованию [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.all-sro.ru/news/predstaviteli-natsionalnih..> - Загл. с экрана (08.02.2018)

20. Романовская О.В. Понятие саморегулируемой организации в Российской Федерации: проблемы и перспективы//Современное право. 2009. № 6. С. 45-49.
21. Российская Федерация. Законы. Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: [федер. закон Рос. Федерации от 01.12.2007 N 315-ФЗ]: [ред. от 03.07.2016]. Режим доступа: Консультант Плюс. Законодательство.
22. Российская Федерация. Законы. О саморегулируемых организациях [Электронный ресурс]: [федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2004 г. №190 -ФЗ]: [ред. от 23.04.18]. Режим доступа: Консультант Плюс.
23. Российская Федерация. Законы. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка [Электронный ресурс]: [федер. закон Рос. Федерации от 13.07.2015 N 223-ФЗ]: [ред. от 28.12.2017]. Режим доступа: Консультант Плюс.
24. Сморгунов Л. В. Государство и политика модернизации // Вестник философии и социологии КГУ. 2010. № 2.
- 25.Сморгунов Л.В. В поисках управляемости: трансформация теории публичного управления в XXI веке // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6: Философия. Культурология. Политология. Право. Международные отношения. – 2011. – Вып. 4. – С. 85 – 96
26. Сморгунов Л.В. Постсоциализм и государство: мобилизация против координации // ПОЛИТЭКС. 2013. Т. 9. № 2. С. 62–70
27. Сморгунов Л. В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103 – 112.
28. Таранов А.С., Политикова Н.А. Саморегулируемые организации в малом и среднем бизнесе // Социально-экономические проблемы развития малого и среднего бизнеса: сборник научных трудов. Курган: Изд-во Курганского государственного университета, 2015. – С. 63 – 67

29. Трунина. А. Российские операторы объединятся для диалога с государством по big data [Электронный ресурс] – Режим доступа: [//www.rbc.ru/technology_and_media/03/04/2017/58e19acf9a](http://www.rbc.ru/technology_and_media/03/04/2017/58e19acf9a). – Загл. с экрана. (03.04.2017).
30. Тушков А.А. Делиберативный принцип в теории и практике политической модернизации//Территория новых возможностей. Вестник ВГУЭС. – 2012. – № 3. – С. 161-169.
31. Устав Ассоциации саморегулируемых организаций общероссийской негосударственной некоммерческой организации – общероссийского межотраслевого объединения работодателей «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания, и саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации». В новой редакции, утвержденной IV Всероссийским съездом НОПРИЗ (Протокол № 4 от 26 апреля 2017 г.) [Электронный ресурс] – Режим доступа: [//http://nopriz.ru/ndocs/ustav](http://nopriz.ru/ndocs/ustav). – Загл. с экрана. (05.03.2018).
32. Устав Ассоциации "Саморегулируемая организация «Объединенные разработчики проектной документации" (в редакции от 26 июня 2017 года) [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sroorpd.ru/documents/vnutrennie-dokumenty-associacii/ustav>. – Загл. с экрана. (05.03.2018).
33. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю. Хабермас. – СПб., 2001. – С. 417.
34. Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность / Ю. Хабермас. – М.: Наука, 1992. – С. 194 – 195.

35. Хилгартнер С., Боск Ч. Рост и упадок социальных проблем: концепция публичных арен // Социальная реальность. Журнал социологических наблюдений и сообщений. – 2008. – № 2. –
36. С. 73-94.
37. Хиршман А.О. Выход, голос и верность: Реакция на упадок фирм, организаций и государств. – М.: Новое издательство, 2009.
38. Шерстобитов А. С. Координация как механизм коллективного действия в городских политических сетях (на примере Санкт-Петербурга) // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 5 (35) – С. 148-153
39. Шерстобитов А. С. Трансформации механизмов взаимодействия государственных и негосударственных акторов в процессе перехода к координационному государству // Вестник С-Петербурб. гос. ун-та. Сер. 6. Философия, культурология, политология, право, международные отношения. 2011. Вып. 4.
40. Шмиттер Ф. Неокорпоратизм. – «Полис» («Политические исследования»). – 1997. – № 2. – С. 14-22.
41. Adams P. Corporatism and Comparative Politics. Is there a New Century of Corporatism? // Comparative Politics: Critical Concepts in Political Science / Gen. ed. H. Wiarda. Vol. 1. History, Theory, Concepts. N.Y., 2005. P. 245.
42. Ahrens J. Governance and Economic Development: a Comparative Institutional Approach. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.
43. Bogason P., Toonen T. 1998. Introduction: Networks in Public Administration. – Public Administration, vol. 76, № 2.
44. Borgatti S. P., Foster P. C. The Network Paradigm in Organisational Research: a Review and Typology // Journal of Management. 2003. Vol. 29, N 6.

45. Burns T. On the plurality of social systems // *Coational Research and the Social Sciences* / ed. by J. R. Lawrence. Tavistock. 1966.
46. Davies J. S. The Hollowing-Out of Local Democracy and the Fatal Conceit of Governing Without Government // *British Journal of Politics & International Relations*. 2000. Vol. 2, N 3.
47. Fischer F. *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. New York: Oxford University Press, 2003.
48. Habermas J. *Between Facts and Norms* / J. Habermas. – Cambridge, 1996. – P. 282 – 283.
49. Inauen E., Rost K., Frey B., Homberg A., Osterloh M. Monastic Governance. Forgotten Prospects for Public Institutions // *American Review of Public Administration*. 2010. Vol. 40, N 6.
50. Keast R., Mandell M., Brown K., Woolcock G. Network Structures: Working Differently and Changing Expectations // *Public Administration Review*. 2005. Vol. 64, N 3.
51. Kenis P., Knoke D. How organizational field networks shape inter-organizational tie-formation rates. // *Academy Management Review*. 2002. Vol. 27, N 2.
52. Kenis P., Schneider V. 1991. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. – *Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a/M.
53. Lehmbruch G. Introduction: Neo-corporatism in Comparative Perspective // *Patterns of Corporatist Policy-making* / Eds. by G. Lehmbruch, Ph. Schmitter. L., 1982. P. 5—6.
54. Marsh D., Smith M. 2000. Understanding Policy Networks: toward a Dialectical Approach. – *Political Studies*, vol. 48, № 1.

55. Parker R. Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden) // Political Studies. 2007. Vol. 55.
56. Pierre J. Conclusions: Governance Beyond State Strength / ed. by J. Pierre. Debating Governance. Oxford: Oxford University Press, 2000.
57. Pierre J., Peters B. Governance, Politics and the State. Basingstoke: Macmillan, 2000.
58. Rhodes R., Marsh D. 1992. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches. – Policy Network in British Government. Oxford.
59. Rhodes R. 1997. Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham.
60. Schmitter Ph. 1970. Still the Century of Corporatism. – Review of Politics, vol. 36, № 1
61. Schmitter Ph., Grote J. Corporatist Sisyphus: Past, Present and Future // EUI Working Paper SPS. 1997. N 4.
62. Teisman G., Klijn E.-H. Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme // Public Administration Review. 2002. Vol. 62, N 2.
63. Wamsley G., Wolf J. (eds.) 1996. Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenges. Thousand Oaks, L., New Delhi.